
PODER Y CAMBIO
INSTITUCIONAL: DE LA
DEPENDENCIA DE LA
TRAYECTORIA AL CAMBIO
GRADUAL*

Federico Traversa^a

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v23n45.05> Recepción: 21-01-2019, modificación final: 25-04-2021, aceptación: 02-06-2021. Sugerencia de citación: Traversa, F. (2021). Poder y cambio institucional: de la dependencia de la trayectoria al cambio gradual. *Revista de Economía Institucional*, 23(45), 83-108.

^a Doctor en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Profesor de la Universidad de la República e Investigador de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación del Uruguay.

Poder y cambio institucional: de la dependencia de la trayectoria a las teorías del cambio gradual

Resumen El institucionalismo histórico da especial importancia teórica al poder en la comprensión de las instituciones, pero cuando adopta el concepto de dependencia de la trayectoria para explicar el cambio institucional cae en un dilema teórico: la dependencia de la trayectoria es atractiva pues da de gran autonomía a la dimensión institucional, pero la aísla de la influencia de las asimetrías de poder. Las teorías posteriores del cambio endógeno y gradual intentan solucionar este problema reintroduciendo el poder, pero dan lugar a un panorama fragmentado y repleto de tensiones teóricas.

Palabras clave: cambio institucional, dependencia de la trayectoria, institucionalismo histórico; JEL: B52, P48, D70

Power and institutional change: From path dependence to theories of gradual change

Abstract Historical institutionalism gives special importance to power asymmetries for understanding institutions, but by adopting the concept of path dependence to explain institutional dynamics also falls into a theoretical dilemma. On the one hand path dependence becomes attractive insofar as it gives autonomy to institutional dimension, but on the other hand it isolates institutions from the influence of power asymmetries. Later theories of gradual endogenous change attempt to solve this problem by reintroducing power, but leave a fragmented panorama, full of underlying theoretical tensions for historical institutionalism.

Keywords: Institutional change, path dependence, Historical Institutionalism; JEL: B52, P48, D70

Poder e mudança institucional: da dependência da trajetória às teorias de mudança gradual

Resumo O institucionalismo histórico atribui importância teórica especial ao poder como fator de compreensão das instituições, mas, ao adotar o conceito de dependência da trajetória para explicar a mudança institucional, cai em um dilema teórico. Por um lado, a path dependence é atrativa porque confere grande autonomia à dimensão institucional, mas também a isola da influência das assimetrias de poder. Teorias posteriores de mudança endógena e gradual tentam resolver esse problema reintroduzindo o poder, mas deixam um quadro fragmentado cheio de tensões teóricas subjacentes ao institucionalismo histórico.

Palavras-chave: mudança institucional, dependência da trajetória, Institucionalismo Histórico; JEL: B52, P48, D70

En los últimos cuarenta años se ha experimentado un renovado interés por el estudio de las instituciones en todas las ciencias sociales. En ciencia política, los nuevos estudios institucionales se suelen cobijar con el nombre de neo-institucionalismo (Hall y Taylor, 1998; Peters, 2003), que agrupa varias corrientes, con algunas diferencias de enfoque, que comparten el énfasis en la importancia de las instituciones para la vida social (Immergut, 1998).

Esta énfasis de los estudios neo-institucionalistas, en principio dio lugar a interesantes ejercicios de “estática institucional comparativa”: trabajos que toman las instituciones como variables independientes y analizan sus efectos en distintos contextos (Campbell, 2010). El campo de análisis de esos efectos es tan amplio, que no es posible detallarlo aquí. Abarca desde estudios sobre el crecimiento económico en el largo plazo; las más diversas políticas públicas; la distribución del ingreso y el bienestar; hasta el comportamiento y la vida de diversos tipos de organizaciones, empresas y agentes.

Sin embargo, dada la importancia que atribuye a las instituciones en la vida social, el programa de investigación quedaría trunco si se limitara a evaluar los efectos de las instituciones. De modo que en el neo-institucionalismo surgió entonces un creciente interés por estudiar la dinámica institucional; es decir, por el origen, desarrollo y eventual decadencia de las instituciones (Rothstein, 1998). La dinámica institucional es quizá el problema teórico con más interrogantes y desafíos en el programa neo-institucionalista (Greif y Laitin, 2004; Conran y Thelen, 2016).

El estudio de los factores que explican la dinámica institucional implica un dilema: si se diera una respuesta muy sencilla y convincente sobre la evolución de las instituciones, podrían parecer demasiado plásticas y dependientes del contexto socio-político que les da forma. El interés se desplazaría hacia los factores que explican a las instituciones y el programa neo-institucionalista perdería parte de su atractivo. Si no endogeneizara la dinámica institucional y no desarrollara un modelo convincente del origen y la evolución de las instituciones, dejaría un espacio trascendente del conocimiento sin explorar. Se sabría que las instituciones son importantes, pero no se entendería su origen, y se carecería de capacidad para moldearlas y alterar sus resultados.

Ante este dilema, algunas corrientes optan por explicar la dinámica institucional con base en factores exógenos, que en algún sentido adquieren preeminencia sobre las propias instituciones. El institucionalismo de elección racional ve las instituciones como resultado

de un cálculo racional de actores que buscan resolver un problema de acción colectiva¹. Las corrientes sociológicas o normativas suelen verlas como un resultado de factores culturales de lenta evolución que escapan al diseño racional deliberado de agentes individuales. Pero en todas ellas, un factor exógeno actúa como “causa constante” que explica el origen y la estabilidad institucional.

Algo diferente sucede en el institucionalismo histórico, que dio una explicación original muy atractiva que parecía evitar el dilema anterior. Su modelo más influyente de cambio institucional, llamado dependencia de la trayectoria (*path dependence*)², subrayó que los momentos de génesis de una institución están marcados por la alta imprevisibilidad y la contingencia, de modo que ningún factor exógeno explica por sí mismo la dinámica institucional. Después del momento inicial vienen periodos de estabilidad, en los que la institución está sujeta a rendimientos crecientes que la hacen cada vez más resistente al cambio.

En este modelo de cambio institucional, las características de las instituciones finales no se pueden prever a partir de las condiciones y variables que intervienen al inicio. Esas variables no determinan la evolución de las instituciones, solo las afectan con una probabilidad que deja espacio a la indeterminación, especialmente en las etapas tempranas de su formación, en la que intervienen eventos y factores contingentes que rebasan el poder explicativo y de la previsibilidad de cualquier teoría. En ese sentido, la dependencia de la trayectoria es un *proceso estocástico* (David, 2007) en el que el resultado final no es predecible a partir de las condiciones iniciales del sistema.

En la medida que en estos procesos estocásticos hay grados de incertidumbre y las instituciones no están determinadas por ningún factor exógeno, el institucionalismo histórico parece atribuir un rol importante y diferencial a las instituciones sobre cualquier otra dimensión de la vida social. Al mismo tiempo, sostiene que los periodos de génesis institucional (conocidos como coyunturas críticas) se pueden estudiar a profundidad en cada caso específico, hasta comprender las causas específicas del desarrollo institucional.

¹ Si las instituciones son resultado de un equilibrio, ¿cómo y por qué cambian si no se alteran los parámetros exógenos? Esta pregunta ha dado lugar a interesantes avances en el institucionalismo de la elección racional que buscan y en alguna medida logran superar el dilema mencionado (Greif y Laintin, 2004; DellaPosta, Nee y Opper, 2017).

² Inicialmente, el modelo de dependencia de la trayectoria fue desarrollado en economía para estudiar los procesos de cambio tecnológico, luego fue adoptado por el institucionalismo histórico como modelo de cambio institucional.

Así parece evitarse el dilema, la dinámica institucional puede estudiarse sin que las instituciones parezcan depender de un factor o variable que las determine. El atractivo de este modelo de dinámica institucional es claro, afirma que las instituciones son importantes para la interacción social y subraya, más que otras corrientes institucionales, la estabilidad de las instituciones. Además, da una explicación del cambio que no reduce las instituciones a mero epifenómeno de otra dimensión de la vida social ni al resultado de un cálculo estratégico de actores poderosos.

No obstante, como muestra este artículo, si bien el modelo de dependencia de la trayectoria logra salvar el dilema, no se articula con facilidad a otros presupuestos teóricos del institucionalismo histórico. Desde el inicio, sus representantes afirmaron que para comprender el paisaje institucional se deben considerar las asimetrías de poder y la influencia de los grupos sociales que buscan moldear las instituciones según sus intereses (Hall y Taylor, 1996). Este presupuesto entra en tensión con la dependencia de la trayectoria, en la medida que según este modelo de cambio institucional la génesis de las instituciones y su desarrollo posterior no son afectados en forma determinante por las asimetrías de poder y la influencia estratégica de grupos sociales. Este no es un asunto menor sino un problema teórico central.

En el institucionalismo histórico después surgieron otras perspectivas, de cambio institucional gradual y endógeno, que superan las tensiones teóricas del modelo de dependencia de la trayectoria. En los modelos de cambio gradual, la contingencia pasa a un segundo plano en el proceso de cambio, y el protagonismo suele ser ocupado por el interés estratégico de grupos poderosos o por el cálculo racional de actores implicados en la vida institucional. Así, los modelos de cambio gradual se articulan mejor a los preceptos iniciales, según los cuales las asimetrías de poder y la influencia de grupos sociales son determinantes en el entramado institucional.

Pero si el estudio del cambio gradual y endógeno brinda una perspectiva de la dinámica institucional más flexible y mejor articulada teóricamente, vuelve a situar las instituciones en un segundo plano frente a los intereses y la agencia de los actores. Y quizá más grave, como se concluye en este artículo, la concepción del cambio institucional es muy fragmentada, polisémica e incluso contradictoria con el institucionalismo histórico.

El artículo consta de cinco secciones. En la primera se repasan las visiones del cambio institucional en las que el surgimiento y la evolución de las instituciones son explicadas por factores exógenos.

La segunda aborda la evolución de las instituciones en el modelo de dependencia de la trayectoria. La tercera analiza el surgimiento de los modelos de cambio endógeno y gradual en respuesta al papel marginal que la dependencia de la trayectoria asigna a las asimetrías de poder. La cuarta sección discute las tensiones en la teoría actual del cambio institucional del institucionalismo histórico. En la última se presentan unas breves conclusiones.

CAMBIO INSTITUCIONAL: ENFOQUES DE CAUSA CONSTANTE

En opinión de Thelen (2003), fuera del institucionalismo histórico predominan las explicaciones de la dinámica institucional basadas en factores exógenos que operan como “causas constantes” (Collier y Collier, 1992, p. 37). Estas causas constantes pueden ser factores explicativos de muy distinto tipo (argumentos funcionalistas-utilitarios, culturales o de poder), según sea la corriente neo-institucionalista. Se denominan constantes porque siempre operan de la misma manera en la explicación del origen, el desarrollo y la estabilidad de la institución.

Un *primer tipo* de argumentos de causa constante es el de los acercamientos a las instituciones desde la teoría de la elección racional, que buscan explicar la institución a partir de su función, del problema que resuelve y de la utilidad que brinda. Esta perspectiva funcional-utilitarista destaca que las instituciones reducen los costos de transacción en la consecución acuerdos, que facilitan los compromisos en la interacción repetida y que reducen la incertidumbre sobre los resultados de esa interacción. Ejemplos clásicos de esta perspectiva son los estudios de Weingast y Marshall (1988) sobre el Congreso de Estados Unidos y la solución que ofrece el entramado de reglas formales e informales del sistema de comités, que permite lograr acuerdos y evita ciclos caóticos de inestabilidad debidos a una sucesión continua de coaliciones como la que predice el teorema de la imposibilidad de Arrow (1950).

Esta perspectiva funcional o utilitaria del cambio institucional tiene dos grandes problemas. Primero, puesto que concibe la institución como una respuesta de actores racionales para resolver problemas, es difícil imaginar el cambio institucional sin un cambio importante en un parámetro exógeno esencial. Este problema es recurrente en la teoría de la elección racional. Como señalan Greif y Laitin (2004), concibe la institución como un resultado de equilibrio entre actores racionales que siguen su mejor estrategia dadas las condiciones iniciales. Así, ¿por qué los actores racionales han de cambiar las insti-

tuciones que crearon para cumplir una función si no cambiaron las condiciones que le dieron origen?

El segundo problema tiene que ver con el nexo causal directo entre los resultados de la institución y los intereses de los actores. En palabras de Jack Knight “uno de los errores más significativos de las explicaciones del cambio institucional en la teoría de la elección racional es la práctica de retroceder de los efectos identificados de las instituciones a la determinación de las preferencias iniciales de los actores involucrados en el proceso de institucionalización” (1992, p. 45). Esta práctica es contraria al institucionalismo, pues uno de sus avances es el de no suponer que las preferencias últimas de los actores se reflejan directamente en su comportamiento (Immergut, 1998). La clave es que las instituciones pueden inducir comportamientos que ocultan las preferencias últimas. En un marco institucional dado, los agentes pueden tener comportamientos estratégicos que no revelan sus verdaderas preferencias, para conseguir los mejores resultados posibles de la interacción social bajo las instituciones vigentes. Así, la adopción o aceptación de una institución por individuos que maximiza su utilidad no revela necesariamente sus preferencias últimas ni que maximice su utilidad, sobre todo si se la compara con la que obtendrían si pudieran elegir otro marco institucional.

Un *segundo conjunto* de explicaciones de causa constante es el de los *argumentos sociológicos y culturales* de las corrientes neo-institucionalistas normativas u organizacionales. En estas corrientes las limitaciones cognitivas de los individuos son más evidentes y se ha prestado más atención a las instituciones informales. Las instituciones no surgen como solución a dilemas colectivos sino que reflejan una visión cultural compartida de lo que se considera más eficiente, moral, legítimo o adecuado³. Las instituciones moldean el comportamiento del individuo, el entramado institucional da sentido al mundo y da guías para un comportamiento adecuado. El comportamiento individual responde a los requerimientos de un guión institucional rutinario que se da por sentado: Por estas razones, se considera que esta corriente es la más sobre-socializada del neo-institucionalismo.

Como señala Rothstein (2001), en la perspectiva sociológica es muy difícil atribuir a los individuos preferencias exógenas a las instituciones. Incluso cuando algunos individuos quieren crear instituciones,

³ Para Flitgetsein (2008), las instituciones son reglas y significados compartidos que definen relaciones sociales, ayudan a decidir quién ocupa cada posición en esas relaciones y guían la interacción social proporcionando marcos cognitivos y conjuntos de significados para interpretar el comportamiento de los otros.

están limitados en lo que pueden idear y concebir por las restricciones culturales internalizadas (Thelen y Conran, 2016). Autores señeros de esta corriente, como Sait (1938), concibieron las instituciones como soluciones creadas por la evolución cultural, que se forman y cambian sin un diseño consciente. La evolución institucional se asemeja a la de los arrecifes de coral, cuya formación y cambio depende de fuerzas complejas, no deliberadas y difíciles de percibir; de modo que la dinámica institucional puede tener horizontes temporales muy largos. No es de extrañar entonces que las corrientes neo-institucionalistas más cercanas a la sociología privilegien la difusión como mecanismo de cambio institucional. Así, las nuevas instituciones tienden a ser isomorfas, similares a las existentes.

Los arreglos institucionalizados suelen reproducirse en distintos lugares y con el correr del tiempo, porque los individuos a menudo no pueden ver alternativas apropiadas o consideran poco realistas las que puedan imaginar (DiMaggio y Powell, 1991). Los cambios institucionales suelen ser muy limitados, y en caso de que se produzcan cambios sustantivos, pueden deberse a la entrada de nuevos actores en las organizaciones. Estos nuevos actores se comportan con una lógica diferente a la establecida por las convenciones previas. Así, el guión institucional que prevalecía en el pasado puede ser sustituido por otro que refleja nuevas ideas sobre lo que es adecuado, aunque no necesariamente sea más eficiente.

Flitgstein y Shin (2001) muestran que en las últimas décadas del siglo XX cambiaron las prácticas empresariales, entre ellas la tendencia a fusionar de empresas, a despedir trabajadores y a informatizar procesos, sin buscar necesariamente una mayor eficiencia. Los cambios fueron impulsados por gerentes que empezaron a ver sus empresas igual que los analistas de valores; el nuevo objetivo pasó a ser gerenciar financieramente para valorizar las acciones y sus dividendos. Los gerentes que se resistieron a este tipo de gerencia encontraron que sus empleos y empresas podían peligrar. Así, la preocupación por el valor de las acciones no solo fue una suerte de ideología, sino que difundió comportamientos, con resultados no siempre compatibles con el buen desempeño de las empresas.

Un *tercer tipo* de explicaciones de causa constante recurre a *argumentos distributivos relacionados con las relaciones de poder* (Thelen, 2004)⁴. Autores como Jack Knight, por ejemplo, señalan si bien en

⁴ Son quizá los argumentos más antiguos en la reflexión política sobre las instituciones, como indica la argumentación de Trasímaco en *La República* de Platón.

algunos las instituciones proporcionan ventajas colectivas al facilitar la coordinación social, en general sus beneficios se distribuyen de forma desigual. La vida social sería imposible sin las instituciones que facilitan la coordinación humana, pero esa tarea se puede cumplir de distintas maneras mediante diferentes tipos de instituciones. Por ejemplo, las instituciones que establecen los derechos de herencia facilitan la solución de conflictos y brindan estabilidad, pero esos derechos han tomado muy diversas formas a lo largo de la historia, con consecuencias distributivas muy diferentes. Como señala Knight, si los individuos son racionales y egoístas es difícil imaginar situaciones en que la dinámica institucional sea dirigida por objetivos colectivos como la eficiencia social e incluso por mejoras en el sentido de Pareto. Pese a lo que sostienen los funcionalistas-utilitaristas, ¿por qué un actor o grupo poderoso facilitaría un cambio institucional que trae mejoras colectivas, si ese cambio lo perjudica en términos distributivos?, ¿por qué promovería un cambio que mejore la situación de otros si la suya no cambia?

Para individuos egoístas, la situación distributiva personal prima sobre la colectiva, y es difícil que la dinámica institucional esté regida por consideraciones colectivas, como sostienen los funcionalistas-utilitarios. Las instituciones no surgen de preocupaciones comunes por el logro de beneficios colectivos mediante la cooperación sino que reflejan asimetrías de poder, y surgen del conflicto y la negociación estratégica entre actores sociales.

El enfoque distributivo del cambio institucional se puede ilustrar con la teoría de Korpi (1983) de los recursos de poder y la evolución del Estado de Bienestar. Esa teoría explica las diferencias y características del Estado de Bienestar por el balance de poder entre trabajadores organizados y empresarios en cada país. En cuanto destaca las asimetrías de poder, este enfoque es muy cercano al institucionalismo histórico. Pero ha sido criticado por algunos institucionalistas históricos, porque los cambios de las instituciones parecen responder a transformaciones sociales exógenas que rompen el balance de poder preexistente.

Puesto que las modificaciones o innovaciones institucionales obedecen al balance de poder, el lugar de las instituciones es secundario⁵. Como señala Sckocpol:

⁵ Una de las principales críticas a los argumentos basados en las relaciones de poder es la posibilidad de que algunos cambios del contexto social lleven a que la institución sirva a intereses muy diversos durante su existencia. Por ejemplo, Thelen (2004) indica que la Suprema Corte de Estados Unidos ha

En esta visión de los procesos políticos, si las políticas sociales no emergen o no maduran es porque la clase trabajadora no está suficientemente organizada [...] Es necesario corregir el ángulo de visión. Las instituciones políticas y los procesos políticos (entendidos de un modo no determinista) deben alejarse de la penumbra del análisis para pasar al centro (1995, p. 40).

LA DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA COMO SOLUCIÓN AL DILEMA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Dos caminos divergían en un bosque, y yo,
yo tomé el menos transitado,
Y eso hizo toda la diferencia
Robert Frost

Las perspectivas descritas en la sección anterior centran su análisis en factores no ontológicamente institucionales como la cultura, el poder o la solución de dilemas colectivos ligados a la utilidad. La institución cumple una función o es explicada por lo que sucede en otras dimensiones de la vida social y, en algún sentido, pierde parte de su relevancia⁶.

A diferencia de esas teorías de causa constante, los neo-institucionalistas históricos proponen una teoría del cambio institucional conocida como dependencia de la trayectoria, que reconoce dos grandes momentos en el devenir de las instituciones (David, 1985). En el primero –la coyuntura crítica– se forman las instituciones políticas por obra de una compleja interacción de distintos factores causales con una alta contingencia y, así, muchos resultados institucionales posibles. En el segundo, una vez se ha adoptado la institución, está sujeta a una retroalimentación o reforzamiento positiva que la hace cada vez más estable. Diversos actores se adaptan a la institución, aprenden cómo funciona, coordinan sus actividades y hace compromisos conformes a ella, lo que tiende a blindar la institución y a cerrar el paso a otras alternativas en principio posibles, pero que dejan de ser opciones viables (Pierson y Skocpol, 2002; Pierson, 2006).

defendido derechos de las mujeres y minorías, un papel que no estaba previsto cuando fue creada.

⁶ Przeworski (2007) ilustra el problema cuando analiza los planteamientos neo-institucionalistas sobre el desarrollo económico de largo plazo; a veces insisten en que las instituciones son la causa última del desarrollo económico y, al mismo tiempo, que las instituciones son originadas por factores exógenos. El problema es que si se identifican los factores que explican las instituciones, estas ya no son una causa última, sino intermedia, y la causa última es el conjunto de factores que determinan la dinámica institucional.

Las coyunturas críticas en las que se deciden las características básicas de las instituciones pueden ser alteradas por pequeños eventos contingentes, de modo que “decisiones aparentemente pequeñas en momentos históricos específicos pueden llevar la política por largos caminos difíciles de alterar o revertir (Ikenberry, 1994, p. 16). Esto da lugar a una dinámica institucional muy divergente entre distintas unidades de análisis. Incluso ha sido comparada con el equilibrio puntuado (Eldredge y Gould, 1972) que describe la especialización y diferenciación de las especies (Collier y Collier, 2002, p. 28).

Una buena descripción de la dependencia de la trayectoria es la de Pierson, quien dice lo siguiente:

partiendo de condiciones similares puede ser posible una amplia gama de resultados sociales; grandes consecuencias pueden ser resultado de eventos relativamente pequeños o contingentes; una vez se introducen algunos cursos particulares de acción, pueden ser prácticamente imposibles de revertir; en consecuencia, el desarrollo político suele ser puntuado por momentos críticos o coyunturas que dan forma a los contornos básicos de la vida social (2000, p. 251).

Esta visión del cambio institucional, en la que “una maldita cosa sigue a la otra” (David, 1985, p. 332) parece detectar propiedades deterministas desencadenadas por pequeños eventos, lo que ha llevado a que algunos de sus defensores la comparen con la teoría del caos sobre la evolución de sistemas dinámicos y complejos como el estado del tiempo (Collier y Collier, 2002, p. 27). Pero su origen es la adaptación de argumentos de la historia de la adopción de tecnologías, como la historia de la disposición de los símbolos en las máquinas de escribir conocida como “QWERTY”.

Según explica Davis esta disposición de símbolos se empezó a adoptarse alrededor de 1870, para reducir el posible trancón de la máquina se trancara cuando se apretaban teclas contiguas casi al mismo tiempo. Este problema desapareció con algunos avances tecnológicos, pero prácticamente imposible cambiar la disposición “QWERTY” después de ser adoptada por Remington, y muchas personas ya usaba este teclado. Como explica Davis,

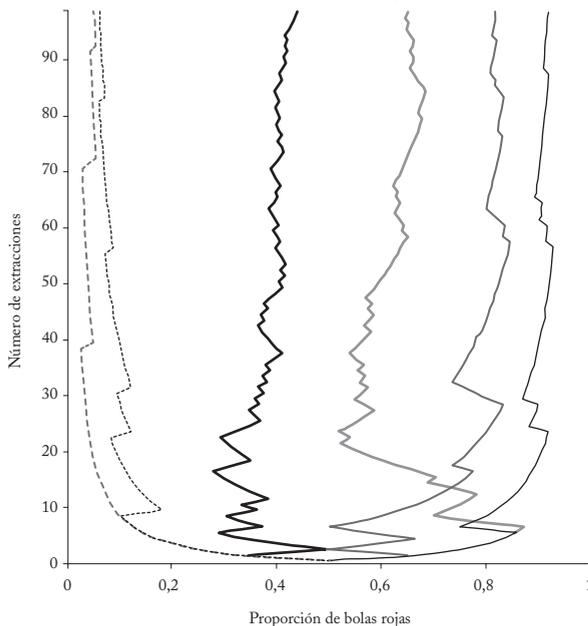
al principio había muchas candidatas a la supremacía, y no era posible establecer *ex ante* cuál disposición de símbolos en el teclado obtendría el predominio. Esta parte de la historia parece ser gobernada por “accidentes históricos”, es decir, por la secuencia particular de elecciones a comienzos del proceso (1985, p. 335).

Para no dejar dudas, Pierson (2000) describe la dependencia de la trayectoria como un proceso que los matemáticos conocen como urna

de Polya, que tiene las características antes mencionadas. Imaginemos una caja que contiene dos bolas, una roja y una negra. Tomemos una al azar y devolvámosla a la caja junto con una bola adicional del mismo color. Repitamos el proceso hasta llenar la caja: ¿qué proporción de bolas rojas habrá al final?, ¿será igual si el proceso se repite?

El proceso de Polya ilustra las características fundamentales de la dependencia de la trayectoria: diferentes repeticiones pueden dar lugar a resultado muy diferentes, pues la proporción final de bolas rojas puede ser cercana al total o cercana a cero, sin descartar que el número de bolas negras y rojas termine siendo igual. Pero, sobre todo, ilustra la importancia del tiempo. Lo que pasa en las etapas iniciales es crítico, pues pequeños cambios aleatorios pueden variar notablemente la proporción de bolas e influir en el resultado final; esas etapas iniciales equivalen a las coyunturas críticas. Después de un buen número de extracciones, se llega a una especie de equilibrio, y sea cual sea la proporción resultante, sacar una bola de uno u otro color no la hace variar sustancialmente; la trayectoria tiene entonces características inerciales, que ilustran los rendimientos crecientes de las instituciones luego de estabilizarse.

Gráfica 1 Proporción de bolas rojas en seis ensayos del proceso de Polya (Cien extracciones en cada ensayo)



Cada línea de color representa un ensayo.
Fuente: elaboración propia.

Lo interesante del concepto de dependencia de la trayectoria es que concilia el supuesto de que las instituciones son endógenas con la idea de que las instituciones son importantes y no dependen de otros factores estructurales. Puesto que supone que las instituciones se definen en momentos de relajación de los determinantes estructurales, no dependen críticamente de otras dimensiones de la vida social. Y cuando se estabilizan, muestran rendimientos crecientes, que son esenciales para estructurar la vida social.

Así, las instituciones son endógenas y se puede estudiar su génesis, en la que no interviene ningún factor estructural: la endogeneidad y la independencia ontológica de las instituciones parecen quedar blindadas. Los defensores del concepto de dependencia de la trayectoria suelen citar los versos de Frost que inician esta sección para subrayar sus características. Hay un momento, la coyuntura crítica, en que dos caminos son igualmente posibles; después cuando se empieza a seguir uno de ellos, se aleja cada vez más del otro, la divergencia aumenta y el resultado final es muy diferente.

No obstante, cabe hacer tres preguntas incómodas, primera, ¿siempre que se adopta una institución hay alternativas diferentes a la espera de ser adoptadas? Segunda, aun suponiendo que hay alternativas ¿todas son igualmente probables, como un camino que se bifurca, o algunos caminos son más fáciles que otros? Y tercera, ¿siempre y en todo el trayecto los caminos tienen a separarse más y más, o en algún momento las distancias pueden reducirse o incluso llevar a un nuevo cruce de caminos?

En cierto sentido, el modelo de la dependencia de la trayectoria desestima doblemente la importancia de las asimetrías de poder en la dinámica institucional. En primer lugar, porque las desigualdades de poder no tienen un papel decisivo en las coyunturas críticas⁷. En segundo lugar, la idea de que después de adoptar la institución tiene rendimientos crecientes parece muy rígida y cerrada a la posibilidad de que las asimetrías de poder alteren su funcionamiento. Este es el punto que atacan las teorías del cambio gradual endógeno.

TEORÍAS DEL CAMBIO GRADUAL: ¿REINTRODUCCIÓN DEL PODER CON “INSTITUCIONES PLÁSTICAS”?

En los últimos años el estudio y la teorización del cambio institucional gradual ha cobrado fuerza en el institucionalismo histórico, en

⁷ Por definición se pueden adoptar varias alternativas institucionales y la decisión no depende de factores estructurales ni de la distribución del poder; lo que hace la diferencia son los pequeños eventos contingentes.

reacción a elementos centrales de la dependencia de la trayectoria, sobre todo a la estabilidad institucional posterior a la coyuntura crítica. En opinión de Thelen (1999, 385) el enfoque de la dependencia de la trayectoria es demasiado contingente en las coyunturas críticas y demasiado determinista en el periodo de estabilidad y rendimientos crecientes.

La opinión de Thelen es importante porque es pionera y principal defensora del enfoque del cambio endógeno y gradual⁸, y por su preocupación por resolver el “problema del poder” que instaló el modelo de dependencia de la trayectoria. Para ella, una institución no sobrevive reproduciéndose sin cambios, como suponen los periodos de rendimientos crecientes, sino en un proceso de adaptación activa y continua a los entornos económicos y políticos específicos. Por su parte, Mahoney (2000) sostiene que después de la estabilización institucional posterior a la coyuntura crítica, el proceso no queda cerrado del todo, pues la institución siempre está sujeta a reacciones y contrarreacciones del entorno. Con la idea de reacciones y contrarreacciones critica la estabilidad institucional derivada de la retroalimentación positiva propia de las formulaciones más cerradas de la dependencia de la trayectoria (David, 1985; Pierson, 2000).

Es claro que las asimetrías y juegos de poder son el principal factor de la adaptación continua de la institución que menciona Thelen (1999) y de las reacciones y contrarreacciones que señala Mahoney (2000)⁹. Para cuestionar la estabilidad institucional, que es central en el modelo de dependencia de la trayectoria, ambos autores argumentan que:

existe un componente dinámico, en el que las instituciones representan compromisos o acuerdos durables, aunque sujetos a oposición, basados en una lógica coalicional siempre vulnerable a cambios [...] y una importante fuente de transformaciones son los cambios en los balances de poder (Mahoney y Thelen, 2010, pp. 8-9).

A partir de esta premisa, algunos institucionalista históricos (Thelen, 2004; Hacker, 2004; Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010) proponen una terminología novedosa para estudiar los cambios

⁸ Ver Van der Heijden y Kuhlmann (2017).

⁹ El problema de la contingencia en las coyunturas críticas es hoy objeto de debate (Slater y Simmons, 2010; Soifer, 2012; Cappoccia, 2015) pero se ha centrado en las características que debería tener el propio concepto de coyuntura crítica, sin elaborar conceptos alternativos. Mientras tanto algo diferente ha sucedido para las fases de rendimientos crecientes y estabilidad institucional, donde explícitamente se han elaborado nuevas categorías de cambio institucional gradual endógeno.

institucionales graduales. Una de las formas del cambio gradual es la superposición, cuando se adosan nuevas reglas (enmiendas, revisiones o agregados) a las ya existentes, las cuales afectan y desafían la manera en que las viejas instituciones estructuran el comportamiento (Schickler, 2001). Henig (2008) da un ejemplo de superposición en su estudio de los sistemas de bonos educativos en la enseñanza secundaria de Estados Unidos; esta opción se adoptó sin afectar la política federal de educación, pero la puso en competencia directa con nuevas alternativas privadas.

Cuadro 1
Tipos de cambio gradual

	Desplazamiento	Superposición	Derivación	Reconversión
Remoción de viejas reglas	Sí	No	No	No
Negación de viejas reglas	–	No	Sí	No
Transformación en la aplicación de viejas reglas	–	No	Sí	Sí
Introducción de nuevas reglas	Sí	Sí	No	No

Fuente: Mahoney y Thelen (2010, p. 16).

Otra forma de cambio gradual es la derivación, en la que algunos cambios ambientales modifican el funcionamiento de la institución. Entre tanto, algunos agentes políticos importantes deciden “flotar” ante esos cambios y explotar los resultados de no alterar formalmente la institución. En este caso, la inacción política ante cambios socio-económicos es la que produce el cambio institucional (Hacker, 2004; Rocco y Thurston, 2014). Por ejemplo, si la asignación de sitios de votación en los distritos electorales no se ajusta a los cambios demográficos esto puede llevar, por derivación, a una gran desproporcionalidad. Quienes se vean favorecidos pueden “flotar” bajo el viejo arreglo formal y beneficiarse de los resultados¹⁰.

Una tercera forma es la reconversión, cuando las reglas no sufren ningún cambio formal pero se interpretan y cumplen de manera novedosa (Thelen, 2003). En este caso, la formulación de la institución permite interpretaciones distintas o ambiguas que dejan espacio para

¹⁰ La derivación es común en situaciones donde se requiere superar actores de veto críticos para actualizar o reformular la institución.

que los agentes las manipulen y así conseguir sus objetivos¹¹. Según Thelen y Mahoney (2010) así sucedió con la YMCA, que hace décadas sufrió una reconversión, con la llegada de nuevas élites que la llevaron a abandonar su carácter religioso, reinterpretándolo en un sentido comunitario con mayor amplitud de fines.

Por último, el desplazamiento sucede cuando nuevas reglas reemplazan a las antiguas, usualmente por obra de agentes perjudicados por el viejo orden institucional. El desplazamiento suele ser gradual pues el remplazo va cobrando fuerza a medida que los beneficiados por el viejo orden no pueden evitar la aceptación del nuevo orden. La introducción de arreglos de mercado en economías planificadas sería un ejemplo (Mahoney y Thelen, 2010, p. 16). A medida que va aumentando el número de agentes que adopta las prácticas de mercado se van erosionando las prácticas y formas organizacionales de planificación o intervención estatal que antes se daban por sentadas (Streeck y Thelen, 2005, p. 19).

Es claro que el principal objetivo de las teorías del cambio endógeno es criticar la dependencia de la trayectoria (Capoccia, 2016, p. 4), y que esta crítica busca reintroducir la lógica del poder en la dinámica institucional. Ya se mencionó que los defensores de los modelos de cambio gradual sostienen que los periodos de rendimientos crecientes implican una determinación y una rigidez excesivas en la vida de la institución (Thelen, 1999, p. 385). En contraste, el cambio gradual ocurre después de que la institución se ha asentado¹², debido sobre todo a problemas de interpretación y aplicación de las reglas. Algunos agentes aprovechan esos problemas para lograr cambios que los favorezcan, mediante la forma más adecuada según las circunstancias: desplazamiento, reconversión, derivación o superposición. En contra de la dependencia de la trayectoria “no hay nada automático, auto-perpetuado, o auto-reforzado con respecto a los arreglos institucionales”, porque “las instituciones siempre tienen consecuencias distributivas” y esto es lo que motiva a que algunos agentes busquen cambios institucionales (Mahoney y Thelen, 2010, p. 8).

Así, las teorías del cambio gradual abren espacio para reintroducir el poder como motor del cambio institucional. Desde la perspectiva de Mahoney y Thelen (2010, p. 4), sería de esperar que el institucio-

¹¹ A diferencia de la derivación (cuando el cambio de contexto es el elemento principal mientras los agentes “flotan” y se dejan llevar a la deriva), en la reconversión los agentes protagonizan el cambio de significado o de aplicación de la institución.

¹² Lo que cuestionan las teorías del cambio gradual es la supuesta estabilidad de las instituciones luego de la coyuntura crítica.

nalismo histórico reconsiderara el poder y la lógica distributiva, pues en esta corriente predomina la visión de las instituciones como “instrumentos distributivos cargados de implicaciones de poder” (Hall, 1986; Evans et. al., 1995).

Sin embargo, la reintroducción del poder y de la lógica distributiva tiene costos para la teoría del cambio institucional. La centralidad del poder y la dependencia de la trayectoria conviven en una tensión inevitable, que el institucionalismo histórico no resuelve de manera adecuada. Las críticas a la dependencia de la trayectoria constatan esta tensión y son inevitables para justificar los modelos de cambio gradual, en los que el poder vuelve a cumplir un papel preponderante. “Reintroducen” el poder y el conflicto distributivo porque la dependencia de la trayectoria los relativiza notablemente.

La relativización del poder en el modelo de dependencia de la trayectoria era muy atractiva porque dotaba al institucionalismo histórico de un modelo de cambio en el que las instituciones mantenían una especie de independencia ontológica frente a otras dimensiones de la vida social, incluidos el poder y los conflictos distributivos, y así daba mayor autonomía a las instituciones. Por ello, las críticas a la dependencia de la trayectoria han suscitado resistencia en el institucionalismo histórico.

Así, por ejemplo, según Capoccia los modelos de cambio gradual “se centran más en la forma en que las interacciones políticas y sociales transforman las instituciones que en el modo en que las instituciones estructuran las interacciones sociales”, y ese énfasis da lugar a “una concepción plástica de las instituciones, que en últimas subestima teóricamente su papel causal en la política” (2016, p. 2).

DEL DILEMA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL AL PROBLEMA DEL PODER

El cambio institucional impone un gran desafío al neo-institucionalismo, pues el interés por las instituciones depende en algún grado de su estabilidad e independencia frente a otros factores (Weyland, 2008, p. 281). Llamamos *dilema del cambio institucional* a este problema teórico porque para subrayar el papel causal de las instituciones es necesario que tengan autonomía y no sean plásticas, para que no sean determinadas por factores macro-estructurales que las relegarían a meros epifenómenos¹³ (Conran y Thelen, 2016, p. 52).

¹³ Claro que el dilema consiste en que si no son plásticas y no están determinadas por factores exógenos se vuelve muy difícil explicar su cambio.

En la dependencia de la trayectoria, el institucionalismo histórico encontró una visión del cambio institucional que destacaba la autonomía de las instituciones. El concepto de coyuntura crítica le permite eludir el dilema. Las instituciones mantienen su atractivo pues, por definición, en las coyunturas críticas ninguna variable estructural o de larga duración explica la formación de una institución y sus características. Después de la coyuntura crítica, esa autonomía es si se quiere aún mayor, pues debido a la retroalimentación los actores obtienen rendimientos crecientes. Las instituciones y el comportamiento tienden entonces a confinarse a una senda particular de desarrollo histórico que no es afectada sustancialmente por el ambiente socio-político (Campbell, 2010, p. 90).

La dependencia de la trayectoria suscita gran interés en las instituciones, pero no hace compatibles del todo la autonomía de las institucionales y las asimetrías del poder sin que el institucionalismo histórico entre en tensión. La motivación de los modelos de cambio endógeno es subsanar esa deficiencia reintroduciendo el poder (Mahoney y Thelen, 2010, p. 8), y criticando la excesiva indeterminación de las coyunturas críticas y el excesivo determinismo de los periodos de rendimientos crecientes (Thelen, 1999, p. 385), porque estas dos características no permiten considerar muchos efectos de las asimetrías de poder en la dinámica institucional, al tiempo que aseguran que la relativa autonomía de las instituciones, en cuanto no dependen de factores exógenos al modelo.

Por ello, cuando los modelos de cambio gradual reintroducen el poder, deben criticar la dependencia de la trayectoria, la respuesta del institucionalismo histórico al dilema del cambio institucional (ver el cuadro 2). En los modelos de cambio gradual, los agentes usan sus recursos de poder para impulsar cambios institucionales. Así, cuando el poder vuelve a escena, las instituciones se tornan demasiado plásticas y dependientes del entorno socio-político. Lo que avanzan las teorías del cambio gradual en la consideración del poder, lo pierden en independencia de las instituciones.

Según institucionalistas históricos como Capoccia (2016), las teorías del cambio endógeno menoscaban el lugar teórico de las instituciones y su fuerza causal. En cuanto consideran que el cambio institucional es impulsado por los procesos sociales subyacentes, las instituciones pierden su papel causal en la vida política. En vez de estructurar la vida social, se convierten en objeto de la acción estratégica (Hall, 2010, p. 204), los que entra en tensión con los supuestos generales del neo-institucionalismo.

Cuadro 2
Teorías de cambio institucional en el institucionalismo histórico

	Dependencia de la trayectoria	Teorías del cambio gradual
Dinámica institucional	Dinámica autónoma. Gran indeterminación en coyunturas críticas y estabilidad posterior	Plasticidad institucional en función del contexto socio-político y consideraciones distributivas
Dilema del cambio institucional	Fuerte respuesta. El modelo de cambio da gran autonomía a la dimensión institucional frente a otros factores de la vida social	¿Débil respuesta? Se cuestiona el <i>status</i> causal que la teoría asigna a las instituciones debido a su plasticidad (Capoccia, 2016)
Problema del poder	El poder es relegado a un papel secundario. Excesiva indeterminación en coyunturas críticas y rigidez posterior (Thelen, 1999)	Reintroducen importancia de las asimetrías de poder y consideraciones de corte distributivo para la reconfiguración institucional
Formulación y uso del concepto	Usos laxos del concepto (Sewell 1996) junto con ejemplos de formulación precisa (Pierson, 2000; Mahoney, 2000)	Críticas por vaguedad, estiramiento y proliferación conceptual (Van der Heijden y Kuhlmann, 2017; Rocco y Thurston, 2014)
Articulación de ambos modelos	Difícil, por la fragmentación y el uso de los conceptos. La relectura de casos de dependencia de la trayectoria, desde el cambio gradual, expone las tensiones teóricas implícitas (en especial; estabilidad y rendimientos crecientes en la dependencia de la trayectoria vs. plasticidad en los modelos de cambio gradual)	

Fuente: elaboración propia.

Con la reintroducción del poder, el nuevo dilema recuerda la metáfora de la manta corta: la dependencia de la trayectoria reducía el poder a un lugar secundario; los modelos de cambio endógeno lo recuperan, pero las instituciones son poco autónomas y muy plásticas. La disyuntiva entre la importancia del poder y la autonomía de las instituciones parece un dilema insalvable. De ahí que algunas críticas a estos modelos se basen en su (in)capacidad para articularse a ciertos supuestos teóricos. En algún sentido, esta crítica a los modelos de cambio endógeno obedece a que no atribuyen un papel claramente independiente a las instituciones, un supuesto esencial del neo-institucionalismo.

Por su parte, la dependencia de la trayectoria, con la gran independencia ontológica de las instituciones, no concuerda con la importancia que el institucionalismo histórico atribuye a las asimetrías de poder. Esta corriente parece haber procedido en forma inductiva y entusiasta en la identificación de los procesos de cambio institucional. Adoptó rápidamente la tesis de dependencia de la trayectoria, que provenía del estudio del cambio tecnológico, sin sopesar si el cambio tecnológico se podía equiparar al cambio institucional.

Además, los modelos de cambio gradual ilustran con numerosas metáforas las formas de cambio institucional (Rocco y Thurston,

2014), sin acompañarlas de indicadores que ayuden a distinguir una forma de otra, lo que suscita grandes dificultades para su validación empírica. Así, el significado de esas formas de cambio se confunde en la práctica, pues sus definiciones y límites no son claros.

En su examen de los conceptos de cambio gradual, Van der Heijden y Kuhlmann (2017) encuentran que sus defensores intentan superar las deficiencias de la teoría apelando a la proliferación de conceptos o “estirando” su definición, sin lograr parsimonia ni claridad. Al estirar el significado de los conceptos para incluir casos que no se ajustan a la definición, se vuelven aún más imprecisos. Y al imaginar nuevos conceptos y metáforas cuando una forma de cambio gradual no es captada por un concepto anterior, el panorama teórico se torna más confuso y fragmentado.

Un ejemplo ilustra las contradicciones entre los modelos de cambio institucional y sus implicaciones teóricas. Cuando Mahoney (2001) aplica la dependencia de la trayectoria al análisis de la evolución político-institucional de América Central en los siglos XIX y XX concluye que las trayectorias divergentes aparecieron en una coyuntura crítica, la de las reformas liberales del siglo XIX. En esa coyuntura, en cada país había varias alternativas institucionales, pero las que se adoptaron crearon diferencias entre países. Los periodos de estabilidad institucional posteriores los encerraron en la opción adoptada durante la coyuntura crítica; así, en el largo plazo evolucionaron de manera distinta, con resultados muy diferentes.

Este relato no es compatible con la existencia de formas de cambio gradual que producen cambios institucionales sustantivos, ¿Las trayectorias de los países de América Central quedarán cerradas luego de una coyuntura crítica en el siglo XIX? ¿Por qué no hubo cambios endógenos que apartaran a los países de esas sendas? Es claro que no se puede responder que las instituciones estaban tan bien establecidas que no dejaban espacio a los procesos de reinterpretación o reconfiguración que se asocian a formas de cambio como la *derivación* o la *reconversión*.

Esta hipótesis es poco plausible en América Latina pues el institucionalismo subraya los problemas de interpretación y aplicación de la institucionalidad formal en la región. Pero más importantes aún son las fuertes asimetrías de poder que la caracterizan. ¿Cómo es posible que en la coyuntura crítica hubiese alto grado de indeterminación en la adopción de instituciones, dada la existencia de actores poderosos, con gran capacidad para influir en el orden institucional? Y más im-

portante, ¿esas asimetrías de poder no intervinieron para reencauzar las sendas adoptadas?

Desde la óptica del poder y del cambio gradual, la explicación para que se cierre un camino institucional no se puede basar en los rendimientos crecientes de las instituciones. Si no hay cambios graduales es porque no existen actores con el poder y la capacidad de agencia para propiciar esos cambios. En América Latina, dadas las asimetrías de poder que la caracterizan, es evidente que si no hubo cambios graduales es porque las elites no estaban interesadas, o porque quienes perdían con la institucionalidad vigente no tenían poder y capacidad para promover cambios que los favorecieran.

De modo que desde la perspectiva del poder y del cambio gradual, esa explicación de Mahoney basada en la dependencia de la trayectoria, hace invisible el papel de las asimetrías de poder. Las instituciones se mantuvieron estables no solo por sus rendimientos crecientes sino porque los actores más poderosos las instituciones respaldaron. Como indica el análisis de este caso, ambas teorías del cambio institucional entran en contradicción, y hacen imposible que las dos sean válidas para explicar el mismo proceso.

Un proceder deductivo asegura la coherencia de cualquier corpus teórico, la cual no es fácil de lograr si se identifican de forma inductiva numerosas formas de cambio a partir de la experiencia histórica. El proceder pragmático y ecléctico del institucionalismo histórico lleva a una teoría del cambio institucional indefinida e imprecisa. Los dos grandes momentos del modelo de dependencia de la trayectoria están en cuestión y las coyunturas críticas son hoy tema de arduo debate, en el que el principal punto de discusión es el nivel de contingencia que las caracteriza (Collier et. al., 2017).

Pero el principal problema consiste en las discordancias entre los postulados de la dependencia de la trayectoria en su versión tradicional (Pierson, 2000; Mahoney, 2000) y los modelos de cambio gradual. Ambos modos de concebir el cambio suponen al menos una importante contradicción teórica: el determinismo de los retornos crecientes y la relativa ausencia del poder en la dependencia de la trayectoria, son incompatibles con plasticidad institucional que caracteriza a las teorías del cambio endógeno.

CONCLUSIONES

El institucionalismo histórico argumenta que la lucha política está mediada por el entorno institucional. Las instituciones dan forma a los

objetivos de los actores políticos y a los recursos de poder que tienen para alcanzarlos (Steinmo y Thelen, 1992). Pero hacer compatibles la centralidad de las instituciones y la del poder implica una continua tensión, que es más visible cuando se aborda el asunto más desafiante para el neo-institucionalismo: el dilema del cambio institucional.

Para el institucionalismo histórico las instituciones dan forma a los espacios en que se ejerce el poder. Puesto que las instituciones tienen ese efecto, y además se destaca la importancia de las asimetrías de poder, corresponde preguntarse por la relación inversa ¿en qué medida el poder puede dar forma a las instituciones?

En las décadas de los setenta y ochenta los institucionalistas históricos debatieron con los neo-marxistas y señalaron que las instituciones no son moldeadas a imagen de los intereses de los actores poderosos¹⁴, e insistieron en que las instituciones se desarrollaban en cada caso nacional, dependiendo de secuencias temporales específicas.

El modelo de dependencia de la trayectoria, tomado de las experiencias de cambio tecnológico, sirvió para ilustrar las especificidades de la evolución institucional y asegurar una fuerte independencia de las instituciones con respecto al entorno sociopolítico. Sin embargo, no armoniza la centralidad de las instituciones y la importancia que el institucionalismo histórico asigna a las asimetrías de poder: ¿el poder no afecta el desarrollo de las instituciones en la dependencia de trayectoria?

Aquí intervienen las teorías del cambio endógeno, que critican el excesivo determinismo de los periodos de rendimientos crecientes en la dependencia de la trayectoria. Esas teorías reintroducen el poder y desarrollan nuevas herramientas teóricas. Pero subsisten grandes problemas para la investigación empírica: se proponen numerosos conceptos para abordar los mismos problemas, algunos de ellos reflejan visiones muy diferentes y otros son polisémicos, pues se suelen usar con sentidos distintos (Geddes, 2003).

Pero la principal dificultad es teórica: las teorías del cambio gradual contradicen la dependencia de la trayectoria. Las concepciones más cerradas de la dependencia de trayectoria tienden a blindar las instituciones ante la influencia de las asimetrías de poder; mientras que las teorías del cambio gradual subrayan la capacidad del entorno socio-político para influir en las instituciones, la cual —como reconocen Mahoney y Schensul (2006)— no es aceptada por institucionalistas históricos importantes como Pierson (2000).

¹⁴ En gran parte, esta fue la razón de “traer al Estado” de nuevo al centro del análisis (Evans et. al., 1985).

Lo que está en cuestión es el papel causal de las instituciones (Capoccia, 2016). Las concepciones más restringidas de la dependencia de la trayectoria contienen una visión implícita del poder y de la política en su totalidad, y el análisis de los procesos histórico-institucionales suele limitarse al estudio comparado de las diferencias institucionales entre países. En general, se concluye que esas diferencias obedecen a la alta contingencia y capacidad de agencia existente en las coyunturas críticas, y que se refuerzan por los rendimientos crecientes (Collier y Collier, 1991; Mahoney, 2001; Roberts, 2013). Esta visión sobredimensiona el papel de la agencia y de lo contingente, y, en cambio, relativiza la influencia del poder en las formas institucionales. Además, subestima las motivaciones y consecuencias distributivas de la actividad política. Un resultado muy diferente resultaría de modelos de cambio institucional en los que las asimetrías de poder dejen menos espacio a la indeterminación en las coyunturas críticas, y, al mismo tiempo, reduzcan la determinación que imponen los rendimientos crecientes (Thelen, 1999)¹⁵.

En el institucionalismo histórico hoy conviven modelos de cambio institucional que difieren en la concepción de las instituciones, del poder y de la política, y que se oponen en varios aspectos. Esos problemas son tema de reformulación y síntesis de las teorías del cambio institucional (Trigo, 2015), y seguramente llevarán a revisar e impulsar su programa de investigación (Collier et. al. 2017).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K. J. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of political economy*, 58(4), 328-346.
- Campbell, J. L. (2010a). Institutional reproduction and change. *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*, 87-116.
- Campillo, I. y Sola, J. (2020). Power resources theory: A critical reassessment. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 170, 19-34.
- Capoccia, G. (2016). When do institutions “bite”? Historical institutionalism and the politics of institutional change. *Comparative Political Studies*, 49(8), 1095-1127.
- Collier, D., Munck, G. L. et al. (2017). Symposium on critical junctures and historical legacies. *Symposium on Critical Junctures and Historical Legacies*, 1-47.

¹⁵ Más allá de describir pequeñas diferencias entre casos nacionales se prestaría más atención al modo en que las relaciones de poder estructural—incluso a nivel internacional— producen similitudes en las formas institucionales y a sus consecuencias distributivas en distintos países.

- Collier, R. B. y Collier, D. (2002). Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America, [<https://escholarship.org/uc/item/8qr1z7gc>].
- Conran, J. y Thelen, K. A. (2016). Institutional change. En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 51-70). Oxford: Oxford University Press.
- David, P. A. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review*, 75(2), 332-337.
- David, P. A. (2007). Path dependence: A foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, 1(2), 91-114.
- Davis, L. y North, D. (1970). Institutional change and American economic growth: A first step towards a theory of institutional innovation. *The Journal of Economic History*, 30(1), 131-149.
- DellaPosta, D., Nee, V. y Oppen, S. (2017). Endogenous dynamics of institutional change. *Rationality and Society*, 29(1), 5-48.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.), (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Fligstein, N. (2008). Fields, power and social skill: A critical analysis of the New Institutionalisms. *International Public Management Review*, 9(1), 227-253.
- Fligstein, N. y Shin, T. (2007). Shareholder value and the transformation of the U.S. economy, 1984-2001. *Sociological Forum*, 22(4), 399-424.
- Geddes, B. (2003). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. University of Michigan Press.
- Goodin, R. E. y Klingemann, H.-D. (1996). *A new handbook of political science*. Oxford: OUP.
- Greif, A. y Laitin, D. D. (2004). A theory of endogenous institutional change. *American political science review*, 98(4), 633-652.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243-260.
- Hall, P. A. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En J. Mahoney y H. Thelen (eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 204-224). Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Heijden, J. van der, y Kuhlmann, J. (2017). Studying incremental institutional change: A systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. *Policy Studies Journal*, 45(3), 535-554.
- Henig, J. (2008). Education policy from 1980 to the present: The politics of privatization. En B. J Glenn y S. M Teles (eds.), *Conservatism in American Political Development* (pp. 291-323). Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. J. (1994). History's heavy hand: Institutions and the politics of the state. Manuscrito no publicado.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.

- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Korpi, W. (1983). *Democratic class struggle*. Nueva York: Routledge & Kegan Paul.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Lomazoff, E. (2012). Turning (into) "The great regulating wheel": The conversion of the Bank of the United States, 1791-1811. *Studies in American Political Development*, 26(1), 1-23.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J. (2001). *The legacies of Liberalism: Path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (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-Nueva York: Cambridge University Press
- Mahoney, J. y Schensul, D. (2006) Historical context and path dependence. En R. E. Goodin y C. Tilli (eds.), *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(3), 734-749.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2006). Sobrellevando la austeridad permanente: reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas. *Zona abierta*, 114, 43-120.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. En I. Katznelson y H. V. Milner (eds.), *Political science: The state of the discipline* (pp. 693-721). Nueva York: W.W. Norton.
- Roberts, K. M. (2013). Market reform, programmatic (de)alignment, and party system stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422-1452.
- Rocco, P. y Thurston, C. (2014). From metaphors to measures: Observable indicators of gradual institutional change. *Journal of Public Policy*, 34(1), 35-62.
- Rothstein, B. (1996). Political institutions: An overview. En R. E. Goodin y H.-D. Klingemann (eds.), *A new handbook of political science* (pp. 133-166). Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- Sait, E. M. (1938). *Political institutions: A preface*. *Century Political series*. Nueva York: D. Appleton-Century Company.

- Sewell, W. H. (1996). Three temporalities: Toward an eventful sociology. En T. J. McDonald (ed.), *The historic turn in the human sciences* (pp. 245-280). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schickler, E. (2001). *Disjointed pluralism: Institutional innovation and the development of the US Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Skocpol, T. (1995). *Protecting soldiers and mothers*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Slater, D. y Simmons, E. (2010). Informative regress: Critical antecedents in comparative politics. *Comparative Political Studies*, 43(7), 886-917.
- Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative political studies*, 45(12), 1572-1597.
- Steinmo, S. y Thelen, K. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. En *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Trigo, L. G. (2015). El debate sobre la noción de path dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 6(1), 81-107.
- Weingast, B. R. y Marshall, W. J. (1988). The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96(1), 132-163.
- Weyland, K. (2008). Toward a new theory of institutional change. *World Politics*, 60(2), 281-314.