

# EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMPARADO. LECTURAS SOBRE AMÉRICA LATINA

ALDO OLANO ALOR\*

## Resumen

Este ensayo muestra algunos componentes teóricos del institucionalismo histórico comparado. Se inicia con una revisión general de la teoría donde se destaca la importancia que sus seguidores le otorgan a las instituciones en la construcción del Estado moderno, la democracia liberal y el desarrollo económico. Luego se introducen dos análisis de América Latina en perspectiva institucional comparada con Corea y Taiwán durante las décadas en que predominó el modelo desarrollista, mientras que el segundo muestra los avances del Estado en la región durante el siglo xx. En tercer lugar se presenta el regreso del Estado con un conjunto de medidas que le dan un contenido distinto a su accionar en América Latina. Por último, se muestran algunas de las limitaciones que tiene

el institucionalismo histórico comparado para el entendimiento de la región.

**Palabras clave:** institucionalismo histórico comparado, América Latina, pensamiento crítico, instituciones, democracia.

## COMPARATIVE HISTORICAL INSTITUTIONALISM. AN APPROACH TO LATIN AMERICA

### Abstract

This paper presents some theoretical components of comparative historical institutionalism components compared. It begins with an overview of the theory and the importance its followers give to institutions in the construction of the modern state, liberal democracy and economic development. Two

---

\* Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos. Profesor e Investigador, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). aldo.olano@uexternado.edu.co

Recibido: 21 de abril de 2014 / Modificado: 5 de septiembre de 2014 / Aceptado: 20 de septiembre de 2014.

Para citar este artículo

Olano Alor, A. (2014). El institucionalismo histórico comparado. Lecturas sobre América Latina. *OPERA*, 15, pp. 5-29.

analyses of Latin America are compared with Korea and Taiwan during the decades in which the development model predominated, while the second shows the progress undergone by the State in the region during the twentieth century. In addition to this, the return of the state is presented with a series of measures with a content that is different to its actions in Latin America is presented. Finally, some of the limitations of comparative historical institutionalism are shown to understand the region.

**Key words:** Comparative historical institutionalism, Latin America, Critical thinking, Institutions, Democracy.

## INTRODUCCIÓN

Existen múltiples teorías que han pretendido explicar la formación del Estado moderno y el surgimiento de la democracia liberal en los países considerados capitalistas avanzados. El Estado moderno –cuyos orígenes los encuentra Perry Anderson en la constitución de las monarquías centralizadas de Francia, Inglaterra y España a lo largo del siglo XVI– y la democracia como régimen político –cuyos albores se encuentran en la segunda mitad del siglo XVII con la revolución parlamentaria en Inglaterra–, durante mucho tiempo fueron leídos desde perspectivas teóricas como el contractualismo y el estructuralismo (1980).

La importancia de la primera radica en que no solo fue explicativa sino también fundamento teórico de aquel tipo de Estado, sobre todo por haberle otorgado prioridad al compromiso político asumido por los integrantes de la sociedad en su organización. De

la misma manera se han tenido las corrientes estructuralistas ya sea en su difundida versión funcionalista de la teoría de la modernización, y la marxista con todos sus matices posibles.

Si algo unificó al contractualismo con el estructuralismo es haber considerado que el Estado en Occidente adquirió un carácter moderno y democrático en el sentido trascendental de la palabra, producto de agregar una serie de factores, entre los cuales mencionaremos por ahora solo tres: la constitución de un nuevo tipo de sociedad que, habiendo superado el estado de naturaleza, asumió un comportamiento basado en el racionalismo como mecanismo integrador. Se puede hablar de un nuevo tipo de subjetividad. De manera simultánea, la organización de una economía industrial-capitalista mediada, claro está, por logros importantes en el campo de la ciencia y la tecnología.

Por último, la resolución racional de los conflictos, muchos de ellos alentados por la presencia de nuevos actores sociales buscando la forma de ser políticos –clase obrera o clases medias en el caso de Europa Occidental y Estados Unidos–, los cuales presionaron de distintas maneras hasta lograr la democratización del sistema. Las vertientes estructural-marxistas, por su lado, hablaron de la formación de un nuevo tipo de Estado, el capitalista, con un alto grado de autonomía relativa producto del control que mantenían las clases propietarias sobre el capital, pero a la vez distanciándose del manejo de la cosa pública. Esto igualmente favoreció la formación de un orden político democrático.

Es a partir de estos acontecimientos históricos y antecedentes teóricos que adquiere

sentido el institucionalismo histórico comparado que, elaborado desde una perspectiva interdisciplinaria, ha mostrado no solo un profundo interés por explicar la formación del Estado y la democracia en Occidente, sino que toma el proceso y sus resultados como referentes principales al momento de elaborar sus definiciones sobre aquellos, lo cual resulta bastante lógico. Este ensayo es sobre todo la presentación de algunos componentes teóricos del institucionalismo histórico comparado, y para ello se han revisado los trabajos de diversos integrantes de esta escuela, buscando las coincidencias que mantienen en sus análisis e interpretaciones.

El ensayo consta de tres partes. Se inicia con una revisión general de la teoría, donde se destaca la importancia que sus seguidores le otorgan a las instituciones en la construcción del Estado y la democracia, las mismas que, se entiende, son producto de múltiples acuerdos y donde participan en una idealizada igualdad de condiciones actores políticos, actores sociales y agentes económicos. En el segundo apartado se introducen dos análisis de América Latina en perspectiva comparada. El primero relaciona el papel desempeñado por las instituciones en el desarrollo de Asia, de manera particular en Corea y Taiwán, con lo sucedido en América Latina durante las décadas en que predominó el modelo desarrollista, mientras que el segundo análisis observa una serie de elementos que hacen notar los avances del Estado en la región durante el siglo xx.

En el tercer apartado se presenta un conjunto de ideas sobre el regreso del Estado luego de los años en que predominó el modelo neoliberal, un retorno que está relacionado con

la implantación de un conjunto de medidas económicas que sin desconocer la pertenencia a un orden global, pretenden darle un contenido distinto al accionar del Estado en América Latina. El ensayo finaliza con un conjunto de ideas que no se deben considerar como conclusiones en el sentido estricto de la palabra, sino más bien como un intento por hacer notar las limitaciones que tiene el institucionalismo histórico comparado en el entendimiento de la región.

### **EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMPARADO**

Se debe reconocer que los seguidores del institucionalismo histórico comparado trabajan con un conjunto de variables y fundamentos metodológicos muy similares para elaborar su teoría. Entre ellos se puede mencionar a los componentes de tipo histórico, los cuales se analizan siempre desde el largo plazo, pues con un mejor conocimiento pueden entenderse las actuales y complejas dinámicas sociales que están influyendo en el funcionamiento del Estado. Esto justifica utilizar la historia como disciplina vertebradora del análisis, pues con ella se pueden articular casos diversos en una secuencia de eventos, y a la vez se puede obtener una explicación basada en la “dimensión temporal de los procesos sociales”, tal como lo argumenta Paul Pierson (2004, p. 2) en su trabajo *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. En el moderno diseño institucional han jugado un papel clave los acuerdos entre agentes económicos y actores sociales, los cuales son aún más relevantes por haberse logrado en las coyunturas críticas consideradas.

Aprovecho la afirmación anterior para cuestionar el reiterado y facilista uso del adjetivo “balcanización”, tantas veces presente en la forma de llamar al proceso durante el cual se van diferenciando las disciplinas integrantes de las ciencias sociales. Con el uso del adjetivo se desconoce que dicho proceso fue más bien una “occidentalización”, condicionada por la hegemonía que el positivismo alcanzó, primero como método “científico” y después como ideología, conforme se organizaban las disciplinas a mediados del siglo XIX.

En todo caso, Pierson se propuso entender el éxito de las instituciones en los acuerdos inclusivos con que se fundaron, constatando así cómo el cambio social se realizó sin perjudicar su perdurabilidad y funcionamiento. La respuesta del autor es que para alcanzar estos logros se adelantó un proceso en el que desde sus inicios se estableció un reconocimiento, con el cual se logró el reforzamiento mutuo de los actores participantes. Un proceso que estuvo basado en reglas de juego y acuerdos alcanzados entre todos ellos, con los cuales se llegaron a forzar cambios en lo político. Así es como se obtuvo el Estado moderno basado en una democracia política, la organización de una economía industrializada en lo económico, y con políticas inclusivas en lo social producto todo ello de los compromisos entre actores (Pierson, 2004, pp. 10-11).

Dos destacados integrantes de la escuela de la teoría del institucionalismo histórico comparado son los economistas estadounidenses Daron Acemoglu y James Robinson. En su exitoso libro *Why Nations fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, dichos autores pretendieron explicar el éxito obtenido por

países o regiones en el desarrollo económico. Habiendo posicionado su libro como una especie de clásico del nuevo siglo, sus seguidores lo ponen al nivel de trascendencia de *La riqueza de las naciones*. En este acápite se analizan algunas secciones en las que Acemoglu y Robinson, al tiempo que manifiestan sus preferencias teóricas, han incorporado la variable larga duración para probar su hipótesis sobre el desarrollo.

Acemoglu y Robinson se propusieron explicar la desigualdad y la pobreza a escala mundial estudiando desde una perspectiva comparada los patrones históricos e institucionales que han condicionado su existencia. Pero si bien es cierto que ambas son realidades vigentes, los autores señalan que no se puede seguir considerando que sus condiciones son inmutables en el tiempo, pues existen múltiples países que en tiempos recientes se encaminaron por los senderos del desarrollo, habiendo superado el umbral de la pobreza y reducido la desigualdad, al tiempo que alcanzaron posiciones relevantes en el escenario internacional (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 45-48).

En su libro realizan una crítica a las hipótesis vueltas sentido común en sectores académicos, sobre todo en los relacionados con el estudio de la sociedad en sus diversos componentes. Así se justifica que descarten las hipótesis de tipo geográfico, que como ya es sabido se originaron en la obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. De manera muy general, Montesquieu consideró que las formas más despóticas de Estado y gobierno eran posibles de encontrar en aquellas regiones o territorios que más se acercaban al trópico, mientras que

formas más moderadas como las monarquías constitucionales se ubicaban en zonas más alejadas de la línea ecuatorial. En esta misma línea de razonamiento es que la hipótesis geográfica consideró que la pobreza tendió a establecerse en las zonas de clima tropical, mientras que la riqueza optó por afincarse en los territorios de clima templado.

Es bastante claro que en este tipo de análisis se dejaron de lado consideraciones como la implantación del monocultivo y la esclavitud en el “trópico”, lo cual significó el reemplazo de las especies nativas en la agricultura y el desplazamiento de los pueblos originarios, junto a una explotación minera extensiva en el uso de la mano de obra. La consecuencia más notoria de este accionar fue la ruptura del ciclo agrícola y su impacto se manifestó, por ejemplo, en el dramático descenso demográfico en la región. América Latina, al igual que todos aquellos lugares donde se produjo la penetración del conquistador europeo, sufrió con este proceso de conquista no solo el despojo y la destrucción de sus órdenes vigentes, sino también la imposición de las instituciones coloniales en tanto una forma de afirmar el dominio sobre los territorios conquistados (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 48-56).

Una segunda hipótesis por ser descartada es la de tipo cultural. Formulada originalmente por el sociólogo alemán Max Weber, quien a inicios del siglo xx afirmó que la prosperidad se instaló en lugares donde predominaban las religiones protestantes, mientras que la pobreza se ubicó en los territorios donde habían mayorías poblacionales que profesaban el catolicismo, como sería el caso de América Latina, y también en lugares habitados por poblaciones

que compartían otro tipo de religiosidad, las que se ubican en Asia y África, por ejemplo. Se debe considerar que no es solo la religión la que domina la hipótesis cultural, sino también los principios éticos, las normas y los valores con que se organizan las sociedades, lo que en el caso de los países prósperos se condensarían en el carácter racional de sus acciones, decisiones, comportamientos y creencias (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 56-63).

La de la ignorancia es la tercera hipótesis por descartar, pues se fundamenta en que los gobernantes no saben gobernar y que existe una especie de tendencia natural e institucionalizada por reiterar los errores del pasado. Dentro de esta hipótesis se argumenta también que la pobreza es producto de haberse implementado políticas inadecuadas, o porque se cuenta con mercados fallidos al lado de variables que escapan al control de los decisores en política local. Por ejemplo, la aceptación sin reservas de las “recomendaciones” procedentes de las organizaciones multilaterales, las cuales impulsan la implementación de un determinado tipo de instituciones, y la aplicación de políticas basadas en modelos universales, donde las bondades de todas ellas se definen por basarse en experiencias procedentes del mundo desarrollado (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 63-68).

Sin cuestionar por ahora la forma como se miden la riqueza y la pobreza, surge la pregunta, ¿qué explica la prosperidad, el poder y la pobreza? Ambos señalan que son producto de la sumatoria de varias condiciones. Primero, la prosperidad se explica por la vigencia de un conjunto de instituciones económicas inclusivas, las cuales fomentan reglas que aseguran la

propiedad privada y otorgan incentivos a los agentes económicos, con el compromiso de incrementar la productividad, aumentar las inversiones y generar innovación. De igual manera, el poder y la prosperidad son producto de contar con un orden político que otorga a las sociedades la posibilidad de darse sus propias reglas, elegir a sus gobernantes y crear las instituciones más convenientes a su idiosincrasia.

Por su lado, la pobreza se implanta en aquellos países que cuentan con instituciones definidas por los autores como extractivas, al servicio casi exclusivo de minorías que consideran importante para su sobrevivencia un estricto control sobre aquellas. Además, y producto del orden absolutista-colonial heredado del periodo en que dichos territorios fueron explotados hasta el hartazgo por los países hoy desarrollados, las instituciones sufren de un alto grado de concentración e instrumentalización por quienes ejercen el control del Estado. Por último, son los recursos de poder con los que cuentan quienes controlan las instituciones, lo que condiciona el bloqueo del crecimiento económico, además de neutralizar el accionar de la oposición (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 73-95).

Una propuesta que también incorpora el institucionalismo se encuentra en el trabajo de Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve, The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, donde se estudia el origen y funcionamiento de las instituciones en los dos tipos dominantes de capitalismo, el dirigido por el Estado y el basado en el mercado. Un objetivo relevante en sus investigaciones fue conocer los mecanismos con los que se ha procesado el cambio desde el surgimiento y la

consolidación del Estado moderno, destacando las capacidades que las instituciones fueron adquiriendo en dicho proceso. La autora afirma que durante el último tercio del siglo XIX, y en todos los países objeto de estudio, se tuvo una evolución de las instituciones en interacción con el desarrollo de agentes económicos –los empresarios articulados al sector industrial de la economía, por ejemplo– y actores sociales como las numerosas y centralizadas formas de organización sindical, el caso de Alemania y su importante movimiento obrero (Thelen, 2004, p. 4).

En todos los casos, tanto los agentes económicos como los actores sociales contaron con una importante cantidad de habilidades, las cuales posibilitaron adelantar negociaciones y alcanzar acuerdos. La consecuencia fue la institucionalización del compromiso entre agentes y actores, en donde el Estado se constituyó como el lugar privilegiado para la realización de la política (Thelen, 2004, p. 5). Ahora bien, un cambio de gran magnitud no dejaría de tener su aspecto traumático, sobre todo entre quienes resultan perjudicados en el proceso. Aunque su presencia y el trato recibido fueron distintos en los países estudiados, veamos lo sucedido con los artesanos. Destruídos en Gran Bretaña y Japón por ser obstáculos al desarrollo, prácticamente ausentes en Estados Unidos debido a su escaso desarrollo, y logrando sostenerse en Alemania a pesar de la tardía y veloz industrialización de este país, para concluir que en todos estos casos, los artesanos pasaron a ser actores irrelevantes en las políticas locales.

La primera conclusión que ofrece Thelen es que el origen de las instituciones, aquellas

que son producto de coaliciones políticas incluyentes con la suficiente capacidad de entender, negociar y subsumir el conflicto social y político, garantiza una adecuada distribución del poder. La segunda es que las instituciones se organizan en contextos marcados por la presencia de múltiples demandas funcionales y políticas, con lo cual, y teniendo de por medio las llamadas coyunturas “críticas”, se posibilitó incorporar las demandas procedentes de actores no vinculados a las coaliciones fundadoras. La tercera conclusión es que las instituciones no se desmantelaron o fueron reemplazadas por los apremios políticos durante las coyunturas críticas, sino más bien fueron reconvertidas, ya sea en parte o en su totalidad, con lo cual se volvieron funcionales al cambio social (Thelen, 2004, pp. 33-34).

La estabilidad del Estado moderno y de la democracia liberal fue también posible por una negociación dentro de la coalición que adelantó los acuerdos con que se fundaron las instituciones, lo cual posibilitó legitimar los cambios por medio de la ampliación institucional. Destacando el valor explicativo de la teoría institucionalista, Thelen destaca los mecanismos que contribuyeron en la reproducción de las instituciones, los cuales estarían detrás de su transformación funcional y distribucional. Esto conlleva sostener que los elementos de estabilidad y cambio están relacionados; en tal sentido, confirma la existencia de un indisoluble vínculo entre reproducción y transformación institucional, lo cual contribuye a la superación de las conflictivas situaciones que se presentan en coyunturas críticas (Thelen, 2004, pp. 35-36).

En el capítulo 2 del libro *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Peter Evans y James Rauch realizan un estudio sobre la transformación económica de las naciones, y se preguntan por el papel que han desempeñado las instituciones públicas en el fomento del crecimiento económico. Ambos autores dan respuesta utilizando una perspectiva metodológica histórica-comparada, analizando la eficacia de las diversas formas de organización administrativa existentes en 35 países, todos considerados como integrantes del Tercer Mundo. Se propusieron también rescatar para la sociología un campo de estudio que en años anteriores había sido monopolizado por la economía, sobre todo por análisis basados en la teoría neoclásica y la teoría de la elección racional (2007, pp. 67-68).

Al rescatar la definición de burocracia formulada por Max Weber, aquella que basaba su importancia en “un conjunto diferenciado de procedimientos”, y donde se toman decisiones basadas en acuerdos institucionales con el objetivo de favorecer al mercado, es que se entiende la importancia que tiene para el crecimiento de la economía capitalista contar con unas organizaciones administrativas de lo público basadas en el “reclutamiento meritocrático y predecible y las remuneraciones profesionales a largo plazo” (Evans y Rauch, 2007, p. 68). De la misma manera, reiteran que la mayor parte de aquellas instituciones son producto de características estructurales aparecidas en un determinado contexto histórico, las cuales apoyaron la organización de las burocracias como soportes del Estado capitalista.

Ahora bien, los autores señalan las insuficiencias teóricas y metodológicas de los estudios realizados en décadas pasadas sobre este tema, producto de haberse elaborado a partir de los llamados estudios transversales y una serie de estudios de caso y, de manera más reciente, en los análisis cuantitativos transversales entre naciones. Con el ánimo de superar estos análisis, el estudio se fundamenta en las variaciones estructurales de las burocracias ubicadas en diferentes lugares del planeta, y se proponen medir el grado de “weberianidad” alcanzado por los Estados considerados en el estudio utilizando para ello dos variables: la contratación meritocrática y la carrera profesional basada en estímulos y recompensas (Evans y Rauch, 2007, pp. 70-73).

La importancia de la primera radica en la posibilidad de contar con una administración de lo público realmente competente, además de contribuir en el logro de una coherencia corporativa y el fortalecimiento de la motivación individual. La segunda disminuye la tendencia a que el ingreso de los funcionarios se incremente por medio de prácticas corruptas, pues allí priorizan los beneficios salariales y los ascensos por el buen desempeño en su cargo. Los autores sostienen que este par de variables han logrado constituirse en los fundamentos de una “seguridad administrativa” tan necesaria, y a su vez tan demandada por los inversionistas privados, con lo cual se incrementaría la favorabilidad en la creación de condiciones para el crecimiento económico (Evans y Rauch, 2007, pp. 73-75).

La conclusión a la que llegan con el análisis estadístico realizado en los 35 países objeto de su estudio es la validez de la hipótesis que

formularon al inicio de su trabajo, considerando que para alcanzar el éxito económico puede ser suficiente contar con un alto grado de “weberianidad” en el “centro estratégico de la burocracia”. Por último, sus conclusiones los llevan a reivindicar la “hipótesis del Estado weberiano” en las investigaciones que sobre el Estado moderno adelantarán los científicos sociales (Evans y Rauch, 2007, pp. 88-89).

Por su lado Mick Moore, en su artículo titulado *Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries*, se hace dos preguntas fundamentales: ¿por qué hay tan bajos niveles de gobierno en aquellas regiones del planeta consideradas como integrantes del Tercer Mundo? y ¿qué explica la diversidad de políticas en dichas regiones? El autor se propone responderlas utilizando algunos de los referentes teóricos contenidos en el paradigma de la “sociología fiscal”, la cual en su definición más simple sería el “análisis sociológico de la presión tributaria y las finanzas públicas” (Campbell, 1993, p. 163, citado en Moore, 2004, p. 297). Según este autor, la importancia del paradigma de la sociología fiscal radica en que ha sido considerado “macrohistórico”, por tanto, conducente a la explicación del cambio social, económico y político, compitiendo al mismo nivel de rigurosidad con el marxismo, el weberianismo y el spencerianismo.

Moore fundamenta su importancia en el hecho de haber explicado el origen y fortalecimiento del Estado moderno a partir de dos elementos. Primero, la capacidad que fue adquiriendo para cobrarle impuestos a los propietarios del capital y, segundo, que la penetración del sistema impositivo en la propiedad privada



trajo enormes beneficios para la sociedad, pues con los recursos obtenidos se pudo financiar la organización de una burocracia civil y profesional como signo distintivo de una sociedad en proceso de fortalecimiento. Se debe considerar que tanto el cobro de impuestos como la organización de una burocracia contribuyeron en la reducción de la dependencia estatal de otras fuentes de ingreso –por ejemplo, préstamos internos o externos–, como también favorecieron la formación de gobiernos representativos vía la difusión de un principio bastante enraizado en la tradición política anglosajona: no hay representación sin impuestos (Moore, 2004, p. 298).

La incapacidad de los Estados para cobrar impuestos es un síntoma generalizado en los países del Tercer Mundo, pues en su mayor parte se observa una alta dependencia de las rentas que generan la posesión y explotación a gran escala de los llamados recursos naturales –agricultura de exportación, petróleo y minerales sería en el caso latinoamericano–. La dependencia estatal de los recursos naturales condiciona la aparición de formas predatorias en la administración de lo público, las cuales dificultan la consolidación de democracias liberales. De igual manera, mucho tiene que ver el tipo de relación que los gobernantes construyen con los ciudadanos, donde la restricción de libertades básicas y medidas abiertamente represivas serían los mecanismos más utilizados para garantizar la subsistencia del régimen (Moore, 2004, p. 299).

En consecuencia, Moore considera que el rentismo conlleva un conjunto de “patologías políticas”, como autonomía del Estado en relación con los ciudadanos, incremento

en las posibilidades de intervención externa, presencia en la política nacional de sectores golpistas, ausencia de incentivos para los políticos civiles, vulnerabilidad a la subversión, escasa o nula transparencia en el gasto público y una burocracia ineficiente (2004, pp. 306-308). En conclusión, un Estado de tipo rentista con capacidades bastante limitadas en su grado de penetración en la sociedad, que termina por favorecer a los propietarios del capital e incrementar la desigualdad. Al mismo tiempo, degrada la noción de ciudadanía al volverla receptora de ciertos beneficios que el Estado otorga, y fortalece los liderazgos autoritarios tan propios en ciertas regiones del mundo.

En su libro *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*, Timothy Besley y Torstein Persson reafirman la importancia otorgada al cobro de impuestos y a la eficiencia en el gasto público como elementos constitutivos del Estado moderno, destacándolos como acontecimientos recientes dentro de ese proceso de larga duración al que se hizo referencia líneas arriba. En este caso, el cobro de impuestos y la eficiencia en el gasto público son variables que también condicionan la organización de Estados débiles o fuertes (2011, p. 1).

El debate sobre la debilidad o fortaleza de los Estados debe incorporar un conjunto de variables que, organizadas sobre la base del principio de complementariedad, ayudan a comprender cómo se organiza el “Estado eficaz”. Esto sería posible si se acepta que la mayor parte de los componentes del Estado en el logro de su eficacia están correlacionados de manera positiva. En tal sentido, características como autoridad, sistema tributario, el funcio-

namiento del poder judicial y la democracia, coexistirían en una compleja red de causalidades interdependientes (Besley y Persson, 2011, p. 5).

El objetivo de los autores fue explicar que la forma de resolver los conflictos se constituye en un factor que favorece al desarrollo. Las correlaciones estadísticas, tan ampliamente utilizadas en su trabajo, los llevan a concluir que las diferenciadas capacidades del Estado y la forma de resolver los conflictos varían de acuerdo con el nivel de ingreso que tienen los Estados y los ciudadanos, subalternos o súbditos, como sea que se les defina. Bastante obvia la cosa: en aquellos países donde predominan los conflictos violentos se tiene un Estado débil y una pobreza bastante extendida, mientras que en los países donde los conflictos se resuelven de manera pacífica se tiene un Estado fuerte y una sociedad con altos niveles de ingreso (Besley y Persson, 2011, p. 6).

Las conclusiones que obtienen ambos autores luego de repasar múltiples conceptos con sus correspondientes definiciones, y correlacionar una diversidad de variables que por la extensión de este artículo se hacen imposibles de mencionar, es que el ingreso es uno de los factores conducentes a la violencia política como forma de resolver los conflictos, puesto “que ayuda a determinar la capacidad estatal” (Besley y Persson, 2011, p. 36).

#### **EL INSTITUCIONALISMO. LECTURAS EN PERSPECTIVA COMPARADA**

En su artículo *East Asia's success and Latin America's failure: agrarian reform, industrial policy and state capacity*, Cristóbal Kay estudia

en perspectiva comparada los orígenes de las economías política y agraria implementadas en los llamados países recientemente industrializados o NIC (del inglés Newly Industrialized Country) asiáticos, casos de Corea del Sur y Taiwán, con las implementadas en América Latina durante el apogeo desarrollista, lo cual ayuda a entender la trayectoria y el desempeño de dicho modelo en ambas regiones del mundo. Para comprender por qué una región como Asia del Este tuvo éxito en su política económica, mientras que en América Latina se obtuvieron fracasos de distinta intensidad, Kay estudia tres factores que están relacionados. El primero hace referencia a la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus políticas, el segundo es el carácter de la reforma agraria y su impacto en el logro de la equidad y el crecimiento, mientras que el tercero es la interacción entre la agricultura y la industria mediada por la estrategia gubernamental de desarrollo (2006, p. 21).

Uno de los factores que se toman en cuenta para entender los resultados obtenidos en ambas regiones es el momento en que se realiza la reforma agraria. Por una decisión política más que económica, la reforma agraria en Corea del Sur y Taiwán se hizo antes de dar inicio al proceso industrializador, lo cual llevó a que se constituyera en un elemento clave dentro del mismo. En América Latina se implementó cuando el proceso industrializador se había iniciado años atrás; peor aun, cuando en los años sesenta ya mostraba síntomas de agotamiento y una manifiesta incapacidad de superar la llamada “fase fácil” en la industrialización sustitutiva. El autor también afirma que la reforma en los países de Asia se constituyó en

una especie de prerrequisito para el desarrollo industrial, al tiempo que jugó un importante papel en la distribución del ingreso (Kay, 2006, p. 24).

Otro factor que facilitó el desarrollismo en Asia es que los terratenientes fueron separados del poder al momento de iniciarse la reforma en Corea y Taiwán, mientras que en América Latina no solo se sostuvieron sino que contaron con un importante grado de participación en la administración del Estado, con lo cual y durante las primeras fases del proceso industrializador pudieron bloquear y retrasar los intentos por llevar adelante cambios en la tenencia de la tierra. Cristóbal Kay señala que la agricultura también desempeñó un importante rol como fuente de acumulación de capital para la industria contando para ello con el apoyo del Estado, mientras que en América Latina, con la excepción de México, la reforma agraria fue vista como un mecanismo dirigido a la ampliación del mercado interno, pues la prioridad de la política económica era colocar en las zonas rurales los bienes industriales producidos internamente (2006, p. 25).

Ahora bien, distintas evidencias demuestran que el haber constituido a los campesinos como propietarios de las tierras fue un incentivo para el incremento de la producción y el logro de la eficiencia en el sector agrario, con lo cual se inició una mejoría en la calidad de vida en las zonas rurales. Una consecuencia del desarrollo de las zonas rurales es que disminuyó la migración a las ciudades, por lo menos en la fase inicial del proceso industrializador, lo cual redujo las tensiones que un acelerado proceso de urbanización podría haber causado, y facilitó también el control del Estado sobre los aún

escasos trabajadores industriales. Cosa distinta sucedió en América Latina, donde el descontrolado crecimiento de las ciudades alimentó situaciones como el desempleo urbano y la carencia de servicios básicos entre los nuevos ciudadanos, aumentando la marginalidad y las razones para el descontento social.

Cristóbal Kay retoma como factor explicativo del éxito en Asia y el fracaso del modelo desarrollista en América Latina la capacidad del Estado y la eficiencia de las políticas públicas que se implementaron durante aquellos años. Considera que los gobiernos en Asia jugaron un papel fundamental en la transformación agraria y el desarrollo del sector industrial, a diferencia de lo sucedido en América Latina donde fue difícil controlar a la burguesía industrial y financiera, en realidad a la casi totalidad de los agentes económicos. Esto se relaciona con las dificultades habidas en la región para organizar una burocracia medianamente profesional, con lo cual también se deslegitimaba el accionar del Estado, mientras que en Taiwán y Corea del Sur se logró armar un equipo de funcionarios públicos con un grado bastante alto de profesionalización y cuya lealtad se dirigía al Estado (2006, pp. 34-35).

El autor también señala que la reforma agraria ayudó a la práctica desaparición de la clase terrateniente, a pesar de haber contribuido de manera activa en la modernización capitalista de la agricultura. En América Latina sucedió algo distinto, pues aquel sector social mantuvo su presencia en el control del Estado, y contó con la suficiente capacidad para neutralizar o revertir los intentos reformistas de algunos gobiernos. Es más, contó con la suficiente habilidad para expandir sus propie-

dades, con el despojo de las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas e indígenas, muchas veces en complicidad con funcionarios del Estado (Kay, 2006, p. 38).

Este autor estudia también las relaciones que se establecieron entre agricultura e industria con el modelo desarrollista. Muchos Estados latinoamericanos, en cambio, hicieron concesiones económicas a la clase terrateniente al otorgarles subsidios y otros beneficios económicos, lo cual trajo consigo que el sector agrario se volviera una carga para el país. Por su lado, los países de Asia del Este iniciaron un proceso dirigido a reconvertir la producción y productividad agraria por medio de la innovación tecnológica y estimular cambios en el patrón productivo, lo cual se tradujo en la incorporación de valor a los productos agrícolas. Por último, el Estado se preocupó de que las transferencias dirigidas al sector industrial favorecieran aquellas ramas y empresas que gozaran de un alto potencial exportador, como también se ocupó de que las industrias retribuyeran por medio de la producción de maquinaria y fertilizantes químicos. A cambio, estas empresas se beneficiaron de fondos que el Estado les otorgó, con lo cual se garantizó la organización de un círculo virtuoso en la economía (Kay, 2006, pp. 42-44).

En América Latina, en cambio, los gobernantes no lograron crear una dinámica de suma cero positiva, por varias razones. La primera es que nunca lograron disciplinar a los propietarios del capital, en este caso los industriales, y en vez de aumentar la competitividad de la producción de bienes manufacturados se limitaron a incrementar el proteccionismo del que gozaban. El hecho es que el Estado en Taiwán

y Corea buscó que la producción industrial dentro de sus países llegara a ser competitiva en el mercado internacional, donde a lo mencionado líneas arriba se le sumó el contar con una fuerza de trabajo industrial con salarios bastante bajos y cero sindicatos en la fase inicial del proceso (Kay, 2006, p. 45).

A manera de conclusión, el autor establece que la estructura agraria e industrial, la naturaleza del cambio tecnológico, el patrón del cambio estructural y el flujo intersectorial de recursos son determinantes en el crecimiento económico de un país. Al mismo tiempo, la agricultura puede y necesita hacer una contribución al desarrollo industrial, quien a su turno puede también estimular el sector agrario proveyendo bienes útiles para el incremento de su producción. Para esto se necesitaba que los recursos transferidos al sector industrial fueran utilizados de manera adecuada, es decir, contribuyeran en la organización de una estructura económica de carácter industrial (Kay, 2006, pp. 48-49).

En su libro *Latin America. A new interpretation* (2006), Laurence Whitehead se propuso adelantar el estudio de la región desde una perspectiva comparada, dándole importancia al análisis de lo que denomina las tendencias históricas subyacentes, y sus regularidades en el mediano y largo plazo. Reconociendo las dificultades que le generaron la diversidad de dichas tendencias, Whitehead propone estudiar América Latina como un todo para así visibilizar las profundas diferencias con otras regiones del planeta.

Así, empieza identificándola como un continente orientado hacia afuera desde la implantación de los modelos europeos conti-

mentales en el siglo xvi, lo cual puede explicar la organización de repúblicas una vez adquirida la independencia, y donde no se puede obviar que durante su fase de república en formación, el Estado en la región se cimentó en el legado colonial. De igual manera, Whitehead reconoce la vigencia de una cultura milenaria, lo cual posibilitaría un alto grado de integración social y política (2010, pp. 3 y ss.).

El factor demográfico es un aspecto relevante en la formación de América Latina, pues al haber contado con una población fuertemente europeizada, se establecieron las condiciones para que surgiera una economía productora y exportadora de materias primas. Un modelo primario exportador basado en una explotación intensiva de los recursos naturales, al tiempo que se produjo la destrucción del entorno por medio de la sustitución de cultivos y el cambio productivo por medio del “intercambio ecológico”. Por su lado, la temprana infraestructura urbana construida desde fines del siglo xix sería el reflejo de la presencia europea, junto a una práctica política donde se combinan elementos procedentes del anterior sistema colonial, con experimentos constitucionales de tipo liberal primero y democráticos después, no exentos de una excesiva formalidad con la subsecuente debilidad (Whitehead, 2010, pp. 10-21).

Ahora bien, para estudiar el Estado durante el siglo xx Whitehead utiliza las siguientes variables: control territorial, burocracia, capacidad fiscal, regulación económica y capacidad para ejercer control sobre los ciudadanos, teniendo de por medio ciertas autonomías locales que en su momento fomenta-

ron la competencia intraélites, sin afectar la centralidad estatal. Estas variables se pueden correlacionar con acontecimientos que harían particular la organización del Estado en América Latina. En primer lugar menciona como hechos favorables que no haya habido un imperio ni aspirantes a serlo, ninguna monarquía ni grandes guerras internacionales, como tampoco haber estado expuesta a las conflagraciones mundiales. De igual manera, se valora el no haber tenido grandes rivalidades por territorios, ninguna teocracia y haber contado con una educación secularizada, además de realizar elecciones luego de periodos autoritarios de distinta duración (Whitehead, 2010, pp. 71-78).

Los procesos de modernización adelantados en América Latina a lo largo del siglo xx llevan a que se alcancen logros importantes. Whitehead menciona la total desaparición de la oligarquía y su tipo de Estado hacia la década de los cincuenta, junto a una ampliación del control territorial producto de mayor infraestructura vial y difusión de las modernas tecnologías de la comunicación. De igual manera, el Estado asumió responsabilidades administrativas basadas en sus nuevas capacidades, las cuales se manifestaron en proyectos dirigidos a organizar sistemas de educación y salud públicas como también de mejoramiento urbano. Las condiciones materiales que hicieron posibles estos logros fueron el incremento de la base tributaria, la capacidad para regular el funcionamiento de la economía y las responsabilidades adquiridas como empresario. Por último, las clases medias llegaron a ser predominantemente urbanas, letradas, homo-

géneas y más vinculadas al sector industrial de la economía, conforme se iba erosionando el enclave capitalista, aunque esta masificación de la sociedad no estuvo exenta de momentos críticos (Whitehead, 2010, p. 117).

En su análisis se destaca la importancia dada a la “capacidad cognitiva del Estado”, un aspecto clave en su fortalecimiento pues con la organización de los archivos y la sistematización de la información en manos de las autoridades centrales, se incrementaron sus capacidades en la formulación de políticas públicas. Es destacable que la información empezara a influir en la colocación y el manejo de los recursos públicos, acompañando ese proceso tan propio de la modernidad: la nacionalización del Estado (Whitehead, 2010, p. 99).

### **EL REGRESO DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA**

En su artículo “Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate”, Pablo Stefanoni adelanta un estudio sobre las políticas públicas aplicadas en los países mencionados, sobre todo aquellas relacionadas con la cuestión social. De su análisis infiere que los gobiernos agrupados en el denominado “socialismo del siglo XXI” pueden ser considerados como parte de un proyecto dirigido a reformar el capitalismo mediante un nuevo pacto social, y no a acabar con este tal como lo planteó el socialismo del siglo pasado. En tal sentido, la búsqueda del “buen capitalismo” se fundamentaría en un conjunto de medidas destinadas a reducir las históricas desigualdades en el continente, pe-

ro que se financia con los recursos generados por una economía de carácter “extractivista” y las conocidas consecuencias que genera (2012, p. 52).

El modelo de desarrollo basado en la producción y exportación de materias primas, sobre todo cuando hay una irrefrenable tendencia alcista en el mercado internacional, origina una mentalidad de tipo rentista en la obtención de los recursos financieros que todo Estado necesita para funcionar, señala este autor. Además, aquel modelo contribuye al sostenimiento de una débil institucionalidad y genera distorsiones en la asignación de recursos debido, entre otras cosas, a la subsistencia de prácticas clientelares y nepotistas en la administración pública. Por último, y ya como amenaza al funcionamiento de la democracia, un renovado estatismo en sus pretensiones de controlar toda actividad económica y social, un alto grado de centralización en la toma de decisiones —es decir, el hiperpresidencialismo—, más un verticalismo que pretende subordinar todo tipo de oposición o disidencia.

La pregunta formulada por el autor y que necesitaría de una profunda discusión política y académica sería: ¿por qué es tan difícil abandonar el modelo extractivista y las lógicas que trae en el manejo del Estado y el diseño de la política económica? Stefanoni considera que muchos intereses se conjugan alrededor de él, desde aquellos que utilizan la distribución de la renta para sostenerse como actores políticos relevantes en la política nacional, la indefinida reelección presidencial, por ejemplo, hasta amplios sectores sociales beneficiarios de las distintas políticas sociales, pasando por

las fuerzas armadas quienes después de muchos años han obtenido los recursos para renovar sus equipos y mejorar sus salarios. De igual manera, los sectores medios incorporados en el sector formal de la economía, a través de más puestos de trabajo y un incremento en su capacidad de consumo.

Es entendible, entonces, que un plan de desarrollo sostenido en un modelo posextractivista no forme parte de la agenda gubernativa en estos países, sino que más bien se busque profundizarlo por medio del otorgamiento de nuevas concesiones. Así es como se fortalecerá el “socialismo petrolero” en Venezuela y el “vivir bien” en Ecuador y Bolivia, en medio de ausencia de políticas dirigidas a crear empleo productivo como una de las formas más adecuadas para combatir la pobreza.

Para concluir, si bien es cierto que se han logrado mejoras considerables en los indicadores sociales, no es menos cierto que las políticas redistributivas están atadas a variables exógenas, como los buenos precios de las materias primas en el mercado internacional. Además, no se han logrado avances importantes en la superación del clientelismo y la ineficiencia en la administración pública, lo cual casi siempre termina beneficiando a grupos empresariales con capacidad de influenciar las decisiones del gobierno (Stefanoni, 2012, pp. 63-64).

En la misma línea de argumentación se encuentra el texto de Javier Corrales, *The Repeating revolution. Chávez's New Politics and Old Economics*, en donde el autor parte de preguntarse dos cosas: ¿cuán revolucionaria es (era) la revolución liderada por Hugo Chávez? y ¿es sostenible su política económica? En re-

lación con la primera, Corrales considera que en términos políticos el Gobierno venezolano sí representa una ruptura con el pasado —pensemos en el desvanecimiento de la democracia del Punto Fijo—, pero este cambio político no trajo consigo una profundización de la democracia, sino más bien un retorno al autoritarismo (2010, pp. 28-29).

En términos económicos es muy poco lo nuevo que puede ofrecer el proyecto bolivariano, no solo por mantener una alta dependencia de los recursos que el petróleo genera, sino por haber puesto en marcha una matizada versión del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones). El autor considera que la combinación de todos estos factores, la concentración del poder y el constreñimiento de la oposición, más el retorno del estatismo y la dependencia del petróleo, está produciendo un agravamiento de los históricos problemas venezolanos. Ahora bien, Corrales plantea que los ciclos petroleros han afectado a los regímenes de manera diferenciada, pues la historia demuestra que la democracia del Punto Fijo fue más perjudicada por el *boom* petrolero que vivió Venezuela hasta mediados de la década de los ochenta, que el Gobierno semiautoritario dirigido por Hugo Chávez. En pocas palabras, los efectos del *boom* petrolero son diferentes dependiendo del tipo de régimen (Corrales, 2010, p. 29).

Sobre la base de considerar al Gobierno de Hugo Chávez una ruptura con el pasado, pasa a definirlo como un “autoritarismo competitivo”, un tipo de régimen producto de sucesivos triunfos electorales pero dirigido a neutralizar las bases de un régimen democrático. Pode-

mos mencionar algunas variables tales como la expansión formal de los poderes presidenciales por medio de una nueva constitución, la Bolivariana de 1999, y la posconstitucional expansión informal de tales poderes por medio de sucesivas reformas a la constitución, ya sea a través del referéndum o por las leyes habilitantes promulgadas en la Asamblea Nacional.

De igual manera, se observa una mayor presencia de las fuerzas armadas en el Gobierno —¿militarización de la política en Venezuela?—, al tiempo que se han puesto en marcha algunas medidas que afectan la libertad de expresión, junto a una mayor discrecionalidad en el gasto público por parte del Ejecutivo en desmedro del control que el Congreso debería tener en este campo. Por último, la aprobación de cambios constitucionales por la Asamblea Nacional —a pesar de haber perdido el referéndum en diciembre del 2007—, con los cuales se fortaleció aún más la figura presidencial y el subsecuente menoscabo de otras instituciones. Este proceso de concentración del poder se mantuvo con los sucesivos “minigolpes” en contra de líderes opositores que ocupaban puestos de elección popular (Corrales, 2010, pp. 30-37).

En relación con el manejo económico, Corrales constata un regreso del modelo ISI, pues se observa la penetración del Estado en la economía ya sea por la nacionalización, compra o expropiación de empresas por motivos estratégicos, la implantación de subsidios directos, créditos especiales y algún tipo de regulación para ciertos sectores de la economía. De igual forma, regresó el control de precios en productos de consumo masivo como el del

tipo de cambio, llamando la atención que el nuevo ISI no haya restringido las importaciones pues es una forma de neutralizar las presiones inflacionarias, al lado de un desinterés por fomentar el crecimiento del sector industrial de la economía (Corrales, 2010, pp. 39-44).

El autor también presenta algunas reflexiones sobre los ciclos petroleros, los cuales constarían de las siguientes fases: el *boom* que incrementa el gasto y la administración deficiente de lo público, seguido de una grave crisis macroeconómica, desinversión en el sector y la implantación de frágiles medidas de austeridad, la subsecuente crisis política y el abandono de las reformas hasta que llega el nuevo *boom*. Un círculo vicioso que el Gobierno de Chávez no se propuso romper, a pesar de mantener un discurso que confronta múltiples actores políticos y agentes económicos actuantes a escala local y transnacional. Aquí surge una pregunta: ¿colapsará el régimen en caso de que se produzca un brusco descenso en los precios del petróleo? (Corrales, 2010, pp. 47-50).

No se puede predecir el futuro, y por más que se puedan construir algunos escenarios, todos serían construcciones susceptibles de venirse abajo ante la terca realidad. Si bien es cierto que la actual política económica puede sufrir variaciones, el poder presidencial debilitarse y la movilización social incrementarse ante una posible reducción en el gasto público, se podría tener un debilitamiento del autoritarismo ante la aparición de demandas políticas que favorezcan las tendencias democráticas dentro de la política venezolana. El autor concluye señalando que solo se tienen dos



opciones: un cambio radical o repetir el ciclo, lo cual conlleva la existencia de una paradoja: el ascenso y la consolidación de Chávez como gobernante fue producto del ciclo petrolero, pero su permanencia en el control del Estado ya no depende de aquel (Corrales, 2010, p. 56).

En su artículo “Relaciones Estado/sociedad en Bolivia: la fuerza de la debilidad”, George Gray Molina se propuso estudiar la “especificidad del desarrollo del Estado y de la sociedad en Bolivia”, para mostrar que a pesar de las décadas dedicadas a la construcción del Estado, se mantienen un par de variables cuya sola existencia y por distintas razones deben ser evaluadas de manera favorable: Estado débil/sociedad débil. Los argumentos utilizados por Gray consideran que en dicho país se ha construido un *modus vivendi* donde coexisten diversas formas de pluralismo institucional, las cuales jugaron un papel de acomodadores de las distintas presiones sociales “ejercidas desde arriba, y una sociedad que asumió de facto muchas responsabilidades propias del Estado, desde abajo, en áreas tales como la administración de justicia, manejo de los recursos naturales y autodeterminación política. [...] El *modus vivendi* boliviano se basó en alianzas de poder desiguales entre élites y actores sociales” (2008, p. 126).

En Bolivia aún subsisten tensiones cuya resolución ha sido difícil para gobiernos de distinto signo ideológico: del original Movimiento Nacionalista Revolucionario hasta el de Evo Morales, pasando por las dictaduras militares y los gobiernos liberales de las anteriores dos décadas, dando forma a un país donde la legitimidad del Estado sigue cuestionada por

distintos actores. En tal sentido, ¿qué explica la ausencia de violencia política, guerras civiles o étnicas como sí se han dado en otras regiones del continente? La respuesta se encuentra en realidades como la debilidad de las propias élites, incapaces de generar alianzas o construir hegemonías en aras de alcanzar la utopía del Estado moderno, en el sentido institucional-burocrático de la teoría, lo cual facilitó lo que Gray define como “institucionalidad múltiple”. Le añadiría una temprana versión de lo público no estatal, lo cual sería una “característica estructural de la acomodación política de las élites débiles” (2008, p. 128).

Una segunda realidad es que la sociedad en sus diversas formas de organización tampoco logró construir una hegemonía ideológica y cultural que hubiera posibilitado, por ejemplo, una política de tipo étnico como fundamento de un nuevo Estado. Una explicación podría encontrarse en que las demandas étnicas fueron subsumidas por las de “clase”, si se considera la fuerte influencia que tuvo la izquierda marxista en los movimientos sociales hasta mediados de la década de los setenta, como también las divisiones que sufrieron dichas organizaciones cuando por fin lograron incorporar lo indígena en sus demandas. La invisibilización por las ideologías revolucionaristas y luego la división producto de la politización étnica llevaron a su escasa representación en los escenarios de la política formal, además los derechos se realizaban con la lucha en las calles, lo cual alentó la movilización como el mecanismo más idóneo para alcanzarlos (Gray, 2008, pp. 130-135).

Por último, la permanente disputa por el cambio constitucional, y no tanto de las

leyes, le dio un carácter bastante particular a las relaciones Estado-sociedad. Según el imaginario ciudadano, las leyes del Estado central están hechas para que los ricos y poderosos las transgredan, por tanto, es mejor conseguir un aumento de atribuciones a las formas de gobiernos existentes a escala local y regional. Esto se logra con normas constitucionales que fortalecen las autonomías, a la vez que institucionalizan los pactos de diverso nivel y alcance. Gray lo define como una “forma institucionalizada de constitucionalismo popular”, con lo cual se le da legitimidad a los acuerdos en la base, y se constituye en una barrera para el escalamiento del conflicto (Gray, 2008, pp. 135-138).

La fuerza de la debilidad radica en dos características. La primera es que el pluralismo institucional favorece la coexistencia de diversos y heterogéneos actores étnicos y regionales, una realidad dada por fuera de la voluntad estatal, que no se ve como algo anómalo sino más bien funcional al orden constituido. La segunda, ante la intrínseca debilidad del Estado, diversas formas de organización social se han hecho cargo de las funciones estatales, con un grado bastante alto de eficiencia en el manejo de recursos naturales, la administración de justicia y sostenimiento de la paz. El autor se pregunta si las situaciones descritas tendrán la suficiente capacidad para soportar los embates de la globalidad, y culmina señalando que el *modus vivendi* es algo tan propio de la sociedad boliviana con lo cual se puede garantizar su sobrevivencia (Gray, 2008, pp. 138-140).

Por otro lado, Pedro da Motta Veiga, en su artículo “Brazil’s Trade Policy. Moving Away from Old Paradigms”, estudia la economía de las políticas comerciales desde la liberalización

económica a inicios de los años noventa, hasta la emergencia de nuevas tendencias basadas en principios de carácter estructural. Su consolidación ha significado un serio desafío al paradigma dominante, pero sobre todo un cambio en el equilibrio de poder en la arena de la política comercial pues la economía política del comercio brasileño se basó en el otorgamiento de incentivos al sector industrial cuya producción se dirigiera al mercado internacional, sin tener que poner mayores restricciones al sector importador. De la misma manera, la política comercial se reincorporó a la política exterior en la segunda mitad de la década de los noventa como parte de un proyecto nacional diseñado por los militares en la década de los sesenta (Da Motta, 2009, p. 113).

Estos cambios estructurales han posibilitado un grado de inserción del Brasil bastante favorable en la economía mundial, lo cual obviamente no está exento de riesgos pues los desafíos de pertenecer a un orden económico globalizado son múltiples, lo que trae la necesidad de generar mecanismos de adecuación para mantener lo alcanzado. En todo caso, se puede enfatizar que la política comercial del Brasil se ha basado en una serie de medidas que el autor denomina “rol de los factores domésticos”, entre los que se destacan el diseño de mecanismos dirigidos a financiar y promover las exportaciones, como también la permanencia de una estructura proteccionista que discrimina aquellos sectores y productos que gozan de protección en sus lugares de origen.

Esto significó mantener la economía política de las reformas que llevaron a la apertura, pero también incrementar la protección de

los sectores que se beneficiaron en los años del modelo ISI. Lo segundo fue que el paradigma de la política exterior vigente en los años de la industrialización sustitutiva se mantuvo a pesar de las tendencias liberalizadoras. La política comercial quedó supeditada a los objetivos de la política exterior brasileña, al tiempo que se organizó una amplia coalición de funcionarios del Estado y sectores industrial-empresariales decididos a garantizar la supervivencia del modelo en momentos en que se negociaba la reorganización del comercio mundial (Motta, 2009, pp. 114-116).

Otro elemento para tomar en cuenta es la estrategia implementada en las negociaciones comerciales por los Gobiernos de Cardoso y Lula, pues mientras el primero priorizó las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, el segundo pasó a darle prioridad a las negociaciones Sur-Sur, con lo que Brasil pudo acercarse a otras regiones del planeta y fortalecer Mercosur sin descuidar las mantenidas con los dos primeros. La importancia de este acercamiento al Sur radica en que se organizaron mecanismos de cooperación económica, por ejemplo, la iniciativa India-Brasil-Sudáfrica, con lo cual reforzó su posición negociadora en diversos foros internacionales en lo relacionado con temas comerciales, y se iniciaron procesos de integración económica extrarregional. Con el fortalecimiento de Mercosur se intentó, y en gran medida se logró, intensificar las relaciones comerciales con Sudamérica (Motta, 2009, pp. 119-123).

Ahora bien, debe considerarse que la política comercial brasileña ha estado inmersa en el paradigma “desarrollista” que orienta la política exterior, y acorde con los distintos in-

tereses que compiten con el sector importador de la economía. Las críticas al modelo han aparecido recientemente y se refieren a múltiples aspectos, por ejemplo, la relevancia otorgada a los acuerdos comerciales como mecanismos para alentar el comercio y la inversión, mientras se sigue considerando que los objetivos de la política exterior definen las prioridades y estrategias en las negociaciones comerciales. Esto último por las dificultades que le pueden ocasionar a Brasil, en su búsqueda por jugar un papel más relevante en el escenario internacional y las relaciones posibles de construir con los países desarrollados (Motta, 2009, pp. 124-125).

Otro elemento por considerar es que parte importante del fuerte crecimiento del sector exportador está condicionado por el alto precio de las materias primas, el cual duplica en ritmo de crecimiento al industrial y posibilita que Brasil, entre otras cosas, sea hoy el mayor exportador de alimentos en el mundo. De la misma forma, se pregunta si podrá sostener el alto ritmo de inversiones adelantadas en distintas partes, producto más de acuerdos e intereses políticos que de cierto tipo de racionalidad económica en sus decisiones. En todo caso, no se puede negar que la convergencia de factores como la consolidación del sector agrocomercial, el dinamismo de la economía mundial, el incremento en la demanda de materias primas por parte de China, y la integración de las exportaciones en las estrategias de crecimiento elaboradas por las grandes empresas han llevado a una mayor participación del comercio en la economía brasileña (Motta, 2009, pp. 126-129).

Para concluir, el autor no deja de mencionar una serie de riesgos que pueden emerger a escala local y global, los cuales podían afectar la política exterior de Brasil. Sugiere la necesidad de iniciar la búsqueda de un nuevo paradigma que oriente la política comercial, donde además pueden alentarse políticas como el construir una zona de libre comercio en Sudamérica, e incluir los temas energético-ambientales y de infraestructura en su agenda de cooperación e integración regional. De igual forma, organizar mecanismos que le permitan a más sectores de la sociedad beneficiarse del crecimiento del sector externo, pues hasta ahora se mantiene una desconexión entre ambos.

En su artículo “Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America”, Barbara Hogenboom analiza la naturaleza y las implicaciones del cambio que se ha producido en las políticas mineras de algunos países latinoamericanos –Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador sobre todo–, considerándolo parte importante en la organización de un nuevo modelo de desarrollo: el pos-neoliberal. El cambio en las políticas mineras es producto de la confluencia de diversas circunstancias, señala la autora, donde las más relevantes serían la presencia de gobiernos de izquierda en los países mencionados, lo cual condicionó reformas de tipo económico y social dirigidas a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, más el incesante aumento en los precios de las materias primas, debido sobre todo al crecimiento de la economía china (2012, p. 134).

Es bastante conocido que los minerales y el petróleo jugaron un papel importante en la inserción de América Latina en el moderno

sistema económico internacional. Si bien es cierto que en la época de la Colonia la región se convirtió en una despensa de metales preciosos, oro y plata principalmente, fue a inicios del siglo xx que comenzó una explotación a gran escala de los recursos mineros, contando para ello con la presencia de inversionistas extranjeros y el impulso que el Estado le dio a través de un adecuado marco legal. Al mismo tiempo, aparecieron los primeros sindicatos y luchas obreras que contestaron la ausencia de derechos, además que la explotación sin ningún tipo de preocupaciones por el ambiente trajo consigo un rechazo de comunidades cuyo sustento se basa en la producción agropecuaria (Hogenboom, 2012, p. 136).

En las décadas siguientes, y conforme se procesaron cambios políticos en la región, un componente de la presencia del nacionalismo económico fue que la propiedad de los recursos naturales pasó a manos del Estado, dando origen así a grandes empresas que asumieron su control al considerarlos como “estratégicos” para el desarrollo nacional, pero también importantes para reducir la dependencia y garantizar la soberanía del país. Esta política se mantuvo hasta mediados de la década de los setenta, con los casos bastante tardíos de la nacionalización del cobre en Perú y Chile, para tener un giro en las dos décadas siguientes conforme se impulsaron en la región las políticas de ajuste estructural y apertura liberal como solución a la grave crisis económica de los años ochenta. Debemos considerar que la llamada “década perdida” en América Latina se originó en un drástica caída en los precios de sus productos de exportación en el mercado

internacional, más la imposibilidad de pagar la deuda externa y el subsecuente ingreso en una cesación de pagos.

En todo caso, al comenzar los años noventa la casi totalidad de los países latinoamericanos habían adoptado el modelo neoliberal en su política económica, lo cual trajo consigo una profunda reforma en los sectores minero y petrolero. La privatización de las empresas estatales, la desregulación y la liberalización de ambos sectores permitieron el ingreso de capitales privados tanto locales como foráneos a los antes considerados sectores estratégicos, y se llevó a cabo sin tomarse en cuenta la oposición interna que originaron tales decisiones. A lo anterior se sumó la búsqueda de la eficiencia vía la reducción de la presencia estatal en la economía, más la llegada de una nueva “tecnoburocracia” a puestos claves de la administración pública, decisiones de importancia en la apuesta por organizar una economía y un Estado de mercado. Todo esto son partes de un proceso de reforma económica y política que en el caso de los sectores mencionados, la autora define como la “despolitización de la política minera” (Hogenboom, 2012, p. 137).

Con el advenimiento del nuevo siglo se inició en América Latina un proceso de cambios políticos bastante llamativo. Lo primero por considerar es la sucesión de triunfos en las elecciones presidenciales de varios países –Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay–, de partidos y candidatos que de manera muy genérica pueden denominarse como de izquierda. Lo segundo es el inicio de un nuevo *boom* exportador basado, una vez más, en el alza de los precios de las materias primas ahora jalonados por el notable crecimiento de

la economía china, como también en el incremento de la oferta de dichos productos en el mercado mundial.

Ambos factores llevaron a que los gobiernos emprendieran el camino de profundizar la democracia, nuevos programas sociales financiados con los recursos obtenidos en las exportaciones, por ejemplo, pero también se propusieron regresarle al Estado un conjunto de atribuciones perdidas en la década neoliberal: mayores controles sobre el capital extranjero sin poner en riesgo las inversiones ya hechas o por hacer, y recuperar el control de los recursos naturales (Hogenboom, 2012, p. 141). Esto significaría una reconciliación entre el Estado y el mercado, puesto que en ningún momento se ha cuestionado la pertenencia de estos países al orden económico global y capitalista.

Ahora bien, en el tránsito hacia una repolitización de las políticas mineras podemos observar una serie de reformas, medidas “antineoliberales” las llama Hogenboom, que apuntarían a darle un contenido distinto a dichas políticas. Podemos mencionar reformas constitucionales, cambios en las leyes y los códigos mineros, incrementos importantes en los impuestos y hasta la re-nacionalización de algunas empresas, donde la excepción sería Brasil pues bajo el Gobierno de Lula se mantuvo la política económica de la década anterior. Distintos casos demuestran que el uso de los ingresos procedentes del sector exportador han contribuido a un sustancial aumento en los gastos del Estado, obteniéndose así logros importantes en distintos campos –salud y educación claro está–, y donde la reducción de la pobreza resulta ser lo más destacado (Hogenboom, 2012, p. 145).

De la misma manera, Hogenboom señala que los actuales gobiernos de izquierda han usado las políticas mineras para alcanzar tres objetivos políticos. El primero, que la repolitizada política minera ha proveído recursos extras con los cuales expandir el gasto social, algo tan demandado por la ciudadanía luego de la recesión de los años ochenta y el ajuste de los noventa. El segundo objetivo fue cumplir con los acreedores, bancos e instituciones financieras internacionales, para así reducir o finalizar la dependencia de organismos tan cercanos a las políticas de Estados Unidos, como también liberarse de las condiciones e intervenciones motivadas por los intereses estadounidenses. Por último, que las políticas mineras han contribuido a un equilibrio entre las ganancias obtenidas por los empresarios y el sector público, lo cual ha sido bien aceptado por los comprometidos en el proceso (2012, pp. 148-149).

En medio de estos logros no se puede desconocer la existencia de tensiones producto de mantener un modelo de crecimiento económico basado en la intensiva producción de materias primas. Por último, Hogenboom menciona dos contingencias que podrían afectar el curso de los proyectos de cambio político implementados en la región durante la década y media pasada. Lo primero es la oposición de sectores sociales y políticos que ven con cierto y justificable temor el fortalecimiento del rol presidencial debido al manejo de los recursos procedentes de la exportación de materias primas. Un escaso control de las formas en que se maneja el presupuesto de la república conlleva riesgos como el incremento de la corrupción o el uso excesivo del poder

alcanzado por el Ejecutivo. Bolivia y Venezuela han presenciado conflictos bastante graves en este sentido.

Otra fuente de tensión son los llamados conflictos socioambientales, a raíz de la explotación y explotación de los recursos naturales, sean renovables o no, que se encuentran ubicados en tierras pertenecientes a comunidades campesinas, indígenas o afrodescendientes. En estos casos es posible observar que en su mayor parte van adquiriendo un carácter transnacional, pues se conjugan empresas locales o globales, públicas y privadas. Llamam también la atención las respuestas que los gobernantes dan a estas demandas, descalificándolas por su origen y distanciándose de quienes en su momento les dieron apoyo electoral (Hogenboom, 2012, pp. 150-152).

## CONCLUSIONES

El contenido de las páginas anteriores intenta ser una introducción al estudio del institucionalismo histórico comparado, revisando sus teorías más elementales sobre el Estado moderno occidental y la democracia liberal. Una pequeña parte del ensayo se destinó también a conocer la metodología más utilizada por sus seguidores globales y locales, larga duración y particularismo histórico de la teoría en este caso. De la misma manera, se revisaron dos autores que buscan estudiar América Latina desde una perspectiva comparada, incorporando un par de países asiáticos uno de ellos, mientras que el otro autor se preocupó más por elaborar un conjunto de variables que le permitirían comparar la región con distintos lugares del planeta. Por último, se trabajó con

autores que han buscado la forma de entender el cambio político en distintos países de la región, estudiando los procesos y constatando los avances y las limitaciones que ha tenido en el nuevo diseño institucional.

Quisiera culminar el trabajo mostrando algunas limitaciones de la teoría, producto de no haber considerado factores de orden histórico bastante conocidos en los acontecimientos y procesos en que justifican sus conclusiones. Lo primero por mencionar es que teorías y método, salvo en Acemoglu y Robinson, no muestran demasiada preocupación por factores relevantes de orden externo y que involucran diversas regiones del planeta, sobre todo por su participación en la organización del moderno sistema internacional, conforme se iban constituyendo el Estado moderno y la democracia liberal en Occidente. Lo primero que se pasa por alto es el papel jugado por América Latina en este proceso, que como es bien sabido se inició en el siglo XVI con su violenta anexión, pero sobre todo la subalternización de lo aquí construido a lo largo de cuarenta siglos.

Lo segundo por mencionar como ausencia en los estudios de los institucionalistas históricos comparados, por lo menos en los textos trabajados en la revisión, es el papel jugado por la guerra en la formación del Estado moderno. Si en el sentido metodológico se trabaja con la larga duración para encontrar los fundamentos del mismo, no se puede obviar que los renacentistas absolutismos monárquicos encontraron en la guerra el mecanismo más adecuado para resolver las diferencias políticas o religiosas dentro de su territorio, las diferencias territoriales con los vecinos o buscando la forma de expandirse más allá del continente europeo.

Esto último bastante visible en América Latina, por ejemplo, siendo al mismo tiempo parte de su disputa por un mejor posicionamiento en el naciente sistema internacional.

La lucha entre los Estados europeos por la supremacía a escala planetaria obligó a centralizar aún más su administración absolutista hasta cuando se inicia el proceso conducente a su desaparición. Con la revolución sin sociedad producida en Inglaterra durante 1688, en momentos en que las propuestas de los pensadores contractualistas ingleses como Hobbes y Locke adquieren importancia por la necesidad de construir una administración más racional del Estado, acordes a los cambios políticos que se iniciaban con el acontecimiento revolucionario. Son los momentos en que al fragor del expansionismo “civilizatorio” distintas regiones del mundo pasaron a ser conquistadas, recordando que América Latina había sido pionera y estaba constituida en objeto privilegiado de tal proceso.

Un proceso que culminó con el posicionamiento de Inglaterra como Estado hegemónico hacia 1815 luego de la victoria alcanzada sobre los remanentes de la Francia revolucionaria, rol que mantuvo hasta 1912 cuando se produjo su derrumbe. Un tercer factor que combina lo interno con lo externo en la formación del Estado moderno y la democracia fue la necesidad de construir un sistema político acorde con los requerimientos de la industrialización y el capitalismo liberal en formación, para lo cual el régimen absolutista era un impedimento. Lo externo se expresó en la organización de un orden político y económico ahora sí global, donde pasaron a jugar un rol fundamental el imperialismo de la segunda modernidad,

teniendo al colonialismo como su correlato directo. En este último habría que sumar los proyectos civilizatorios elaborados desde y dirigidos por los integrantes de las formas occidentales de conocer, es decir, las ciencias modernas.

Por último, solo resta decir que el sistema económico internacional, constituido en el siglo XIX, se organizó teniendo como fundamento ideológico el liberalismo en las relaciones establecidas entre las regiones industrializadas del planeta, tanto de manera temprana como tardía, con aquellas que fueron constituidas como productoras de bienes primarios y clasificadas como periféricas. Al mismo tiempo, los Estados modernos se organizaron con la confluencia de ideologías como el nacionalismo y el republicanism, sea unitario o federal, mientras que la democracia iba adquiriendo un carácter liberal. Según Barrington Moore (1984), esta última transformada ya en ideología, se convirtió en un importante referente político en las sucesivas oleadas revolucionarias que sacudieron Europa entre 1820 y 1870. Terminó señalando que si seguimos acríticamente el contenido del institucionalismo histórico comparado se corre el riesgo de incorporar sesgos en el entendimiento de realidades como las existentes en América Latina, producto sobre todo del lugar de procedencia y los referentes empíricos que contribuyeron en la elaboración de la teoría.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Besley, T. y Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press.
- Corrales, J. (2010). The Repeating Revolution: Chávez's New Politics and Old Economics. En Weyland, K., Madrid, R. L. y Hunter, W. (eds.). *Leftist Governments in Latin America: successes and shortcomings* (pp. 28-56). New York: Cambridge University Press.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- Gray Molina, G. (2008). Relaciones Estado-sociedad en Bolivia: la fortaleza de la debilidad. En Crabtree, J. y Whitehead, L. (eds.). *Tensiones irresueltas: Bolivia pasado y presente* (pp. 124-141). La Paz: PNUD.
- Hogenboom, B. (2012). Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America. *Journal of Developing Societies*, 28 (2), 133-158.
- Kay, C. (2006). East Asia's success and Latin America's failure: agrarian reform, industrial policy and state capacity. En Boyd, R. et al. (eds.). *Political Conflict and development in East Asia and Latin America*. London: Taylor & Francis.
- Moore, M. (2004). Revenues, State formation and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25 (3), 297-319.
- Moore, B. (2002). *Los orígenes sociales de las dictaduras y la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona: Península.
- Motta Veiga, P. (2009). Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms? En Brainard, L. y Martínez-Díaz, L. (eds.). *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy* (pp. 113-135). Washington D.C.: The Brookings Institutions Press.



- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Stefanoni, P. (2012). Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad* (239), 51-64.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitehead, L. (2010). *Latin America: A New Interpretation*. Gordonsville: Palgrave Macmillan.