

CONSTRUYENDO INSTITUCIONES SOBRE CIMIENTOS DÉBILES: LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA

Steven Levitsky¹
Universidad de Harvard

María Victoria Murillo²
Universidad de Columbia

Resumen

Tomando a América Latina como área de estudio, en el presente trabajo se analizan los patrones de cambio institucional en un entorno institucional débil; es decir, en un contexto en el que las reglas de juego son inestables y/o aplicadas de manera desigual. Tomando como punto de partida el trabajo de Kathleen Thelen y sus colaboradores, sostenemos que el cambio institucional en América Latina rara vez se aproxima a los modelos del llamado equilibrio interrumpido y a los modos de cambio gradual. En su lugar, el cambio usualmente toma la forma de un replazo o sustitución constante, en el cual las instituciones repetidamente atraviesan una transformación abrupta y total. En la primera parte, el artículo examina las condiciones que conllevan a patrones de replazo constante; posteriormente, el artículo presta atención a la relación entre el *enforcement* y el cambio institucional. Se sostiene que el *non-enforcement* puede ser una fuente importante de estabilidad institucional, y que el aumento o reducción del *enforcement* puede, en sí mismo, ser un modo importante de cambio institucional.

Palabras clave: *cambio institucional, debilidad institucional, América Latina, equilibrio interrumpido, replazo constante, enforcement, inestabilidad política*

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California en Berkeley y profesor titular en la Universidad de Harvard.

² Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Harvard y profesora de Ciencia Política de la Universidad de Columbia.

La política democrática funciona de manera muy diferente en un entorno institucional débil. Por un entorno débilmente institucionalizado, nos referimos a un contexto en el cual (1) el *enforcement* de las normas es bajo, o bien, existe un amplio margen de discrecionalidad de facto con respecto a su aplicación y (2) en el cual la durabilidad institucional es baja, en el sentido que las reglas formales cambian constantemente, rara vez sobreviviendo a las fluctuaciones en el poder y a la distribución de preferencias.³ Debido a que, a menudo en este contexto, los actores tienen incertidumbre acerca si la violación de las reglas acarreará sanciones y, además, porque es menos probable que ellos vean a las reglas inestables como legítimas (o ‘dadas por sentado’) (Henisz y Zellner, 2003), sus incentivos para cumplir con las reglas formales son más débiles.⁴ El resultado es una alta incertidumbre y horizontes temporales de corto plazo, ya que los actores no pueden hacer uso de las reglas formales de manera confiable para guiar sus expectativas acerca del comportamiento de otros.

América Latina es un lugar particularmente útil para estudiar las causas y consecuencias de la debilidad institucional. Aunque la debilidad institucional difícilmente está limitada a América Latina, en esta región es más común –y es más extrema– que en los países industrializados desarrollados, sobre los cuales está basada gran parte de la literatura institucionalista. Más aún, dentro de América Latina se encuentra una variación considerable en la fortaleza institucional, tanto entre países como dentro de territorios nacionales (a saber, las ‘zonas marrones’ de O’Donnell (1993).⁵ Esta variación en fortaleza institucional crea oportunidades

para los académicos de refinar las teorías existentes acerca de instituciones y, a la vez, de ampliar su espectro comparativo.

El presente trabajo examina los problemas del cambio institucional en un entorno institucional débil. Tomando como punto de partida el trabajo pionero de Kathleen Thelen y sus colaboradores,⁶ sostenemos que el cambio institucional en América Latina con frecuencia no se aproxima a los modelos de equilibrio interrumpido ni a los modos de cambio gradual descritos por Thelen. El cambio institucional usualmente toma la forma de un ‘reemplazo constante’, en el cual las instituciones repetidamente atraviesan una transformación abrupta y total. El documento examina las condiciones que dan lugar a patrones de reemplazo constante. La segunda parte, se orienta hacia la relación entre *enforcement* y cambio institucional. Se sostiene que el non-*enforcement* sistemático puede ser una fuente importante de estabilidad institucional; y que el *enforcement* aumentado o reducido, pueden en sí mismos ser una forma importante de cambio institucional.

Limitamos nuestra discusión a casos en los cuales los Estados poseen un control mínimo sobre el territorio nacional (esto es, donde se ejerce un monopolio legítimo de la fuerza en un sentido Weberiano). Donde el Estado es inexistente, en la mayor parte del territorio nacional (por ejemplo, las zonas controladas por la guerrilla en Perú durante los años ochenta o en Colombia en los noventa), o donde el Estado es tan débil que falla en hacer cumplir la ley, aun cuando los gobiernos lo intentan (por ejemplo, Haití en la década de 2000), es virtualmente insignificante hablar acerca de *enforcement* institucional formal.

³ Cabe señalar que los enfoques de la elección racional aplicados a las instituciones no esperan que las entidades sobrevivan a los cambios en el poder y distribución de preferencias, ya que tales cambios socavan el equilibrio sobre el cual las normas se basan. Sin embargo, la elección racional no pueden explicar por qué, en algunos contextos, el equilibrio institucional tiende a ser tan efímero.

⁴ Sobre la distinción y la relación entre la aplicación y cumplimiento, consulte Levi (1997) y Bergman (2010).

⁵ También se encuentra una considerable variación entre país e instituciones.

⁶ Véase Thelen (1999, 2004); Streeck y Thelen (2005); Mahoney y Thelen (2010).

Repensando el cambio institucional en los países industrializados desarrollados: de equilibrio interrumpido al cambio gradual

El institucionalismo dominó el estudio de las políticas comparadas en los noventa y a inicios de los dos mil. Mientras que una ola inicial de literatura se concentró en los efectos institucionales,⁷ estudios subsecuentes se orientaron a preguntas sobre los orígenes y cambios institucionales.⁸ El impulso para estudiar el cambio institucional se originó con la tradición histórico institucionalista. Los institucionalistas de la elección racional no vieron al cambio institucional como particularmente problemático. Esto, dado que, generalmente los enfoques de la elección racional consideran a las instituciones en equilibrio; por ende, esperan cambio institucional cada vez que se dé un cambio en las subyacentes distribuciones de poder y de preferencias.

Los institucionalistas históricos, en contraste, resaltaban el ‘anclaje’ de las instituciones, o el hecho de que muchos arreglos institucionales persistieran bastante tiempo después de que el poder y la distribución de preferencias que las creó hubiesen cambiado (Thelen, Steinmo, y Longstreth; 1992). Aún así, como Thelen observó, el enfoque de los institucionalistas históricos en las continuidades institucionales limitaba su capacidad para explicar el cambio (1993, 2003; también Thelen y Steinmo, 1992). Gran parte de la literatura histórico institucionalista temprana empleó un modelo de cambio de ‘equilibrio interrumpido’, en el cual largos períodos de continuidad son interrumpidos por períodos de

cambio abrupto y de amplio alcance (Krasner, 1988; Pempel, 1998: 1-3). Estos estudios, entonces, distinguieron entre lo que Swidler llama periodos ‘asentados’ (1986: 278), en los cuales las reglas del juego están firmemente establecidas; y periodos ‘no-asentados’, cuando las reglas están en tela de juicio y el cambio radical se vuelve posible (1986: 283). Estos modelos de cambio ‘discontinuos’ subyacen en muchos de los análisis de dependencia de la senda (*path dependence*), que tienden a tratar los períodos de cambio institucional como ‘momentos críticos’, tras los cuales se espera que los acuerdos institucionales ‘se aseguren’ (Streeck y Thelen, 2005: 6-7; Mahoney and Thelen, 2010: 7).⁹

Sin embargo, como muestran Thelen y sus colaboradores, los modelos de equilibrio interrumpido fracasan para capturar muchas formas de cambio institucional. El cambio institucional no es a menudo abrupto y discontinuo, sino más bien lento y gradual. Mahoney y Thelen (2010) identifican cuatro formas de cambio institucional gradual: (1) Desplazamiento, o la “eliminación de las normas existentes y la introducción de otras nuevas” (Mahoney y Thelen, 2010: 15-16), (2) Por capas, o la creación de nuevas normas junto con las antiguas, lo que cambia la forma en que las reglas originales estructuran el comportamiento, (3) Desviación, en el que las reglas originales permanecen intactas, pero su impacto se ve alterado por los cambios en el ambiente externo (Mahoney y Thelen, 2010: 17) y (4) Conversión, en el que “las normas siguen siendo formalmente las mismas, pero se interpretan y se sancionan de nuevas formas” (Mahoney y Thelen, 2010: 17-18). Aunque estos cambios pueden ocurrir rápidamente, Thelen y sus coautores sostienen

⁷ Para una excelente revisión, véase Carey (2000).

⁸ Véase Thelen (1999, 2004); Greif y Laitin (2004); Pierson (2004); Streeck y Thelen (2005); Weingast (2005); Mahoney y Thelen (2010).

⁹ Para momentos críticos y su relación con el análisis de dependencia de la senda (*path dependence*), véase Collier y Collier (1991).

que el cambio institucional es más a menudo un ‘proceso lento’ (Mahoney y Thelen, 2010: 15; Streeck y Mahoney, 2005: 19-22). En lugar de dismantelar abruptamente las reglas, entonces, los actores lentamente las subvierten, y construyen nuevas alrededor de ellas, o las redireccionan.

Thelen y sus coautores tienen razón al afirmar que el cambio institucional es, a menudo, gradual y sutil, antes que abrupto y discontinuo. Sin embargo, su énfasis en el cambio gradual es más apropiado en un entorno institucional sólido (como el de las democracias industrializadas más avanzadas), en el que las reglas básicas del juego (es decir, el régimen político, el sistema legal) están arraigadas y los actores esperan que las reglas existentes duren y sean aplicadas con regularidad. En entornos institucionales débiles, en los que los actores no necesariamente esperan que las normas existentes duren (y podrían esperar que fracasen), procesos tales como la estratificación, la desviación, y la conversión –en los cuales los actores buscan cambiar el comportamiento y los resultados, dejando las viejas reglas formalmente intactas– son menos comunes. De hecho, es probable que los patrones de cambio institucional formal no se asemejen ni al modelo de equilibrio interrumpido, ni a los modos de cambio gradual desarrollados por Thelen y sus colaboradores. Por el contrario, a menudo toman la forma de reemplazo constante, en la que el cambio es radical y recurrente.

Una perspectiva de América Latina: reemplazo constante como un patrón de cambio institucional

La realidad latinoamericana plantea desafíos tanto a los modelos de cambio institucional de ‘equilibrio interrumpido’ como a los modelos de cambio gradual descritos en la

sección anterior. Por un lado, los modelos de equilibrio interrumpido a menudo son de utilidad limitada, pues, como señala Kurt Weyland, el cambio institucional en América Latina es “sorprendentemente discontinuo” (2008: 283). Por ejemplo, los investigadores de la democratización desarrollaron argumentos dependientes de la senda (*path dependence*) vinculando los arreglos institucionales creados durante las transiciones a resultados de régimen de largo plazo.¹⁰

Las transiciones fueron tratadas como momentos críticos en los que las reglas estaban puestas en tela de juicio, y se asumía que las nuevas normas ‘anclarían’ y luego darían forma a las subsecuentes trayectorias del régimen.¹¹ Así, Schmitter y Karl sostuvieron que las condiciones durante la transición “determinarían la distribución inicial de recursos entre los actores, y que estas disparidades temporales se convertirían –a través de normas, garantías y roles– en estructuras duraderas” (1992: 59). Los investigadores prestaron especial atención a las prerrogativas institucionales de los militares, sosteniendo que las transiciones encabezadas por los militares resultarían en una ‘institucionalización perversa’ y en la consolidación de ‘democracias tutelares’ (Valenzuela, 1992).

Así, en países como Brasil, Chile y Ecuador, donde los militares retuvieron poder considerable durante las transiciones, se esperaba que la institucionalización de las prerrogativas militares sea un “obstáculo importante para la futura autotransformación democrática” (Schmitter y Karl, 1992: 62-63; también Hagopian, 1990; Valenzuela, 1992). No obstante, estas predicciones fueron incorrectas. En la mayoría de los casos, las instituciones creadas durante la transición no lograron anclar, sino que fueron rápidamente modificadas o dismanteladas

¹⁰ Véase Karl y Schmitter (1991); Schmitter y Karl (1992); Valenzuela (1992); Munck y Leff (1997); Agüero (2000).

¹¹ Véase Karl (1990); Karl y Schmitter (1991); Schmitter y Karl (1992); Valenzuela (1992); Agüero (2000).

(Hunter, 1997). En Ecuador y Perú, las constituciones escritas durante las transiciones fueron sustituidas en los noventa; en Brasil, muchas prerrogativas militares fueron removidas dentro de una década, incluso en Chile, donde las instituciones han sido históricamente estables, la ‘democracia protegida’ de Pinochet fue desmantelada en gran medida para el año 2005. Por lo tanto, los modelos de equilibrio interrumpido llevaron a los investigadores a exagerar la continuidad institucional en las nuevas democracias de América Latina.

Al mismo tiempo; sin embargo, el cambio institucional en América Latina a menudo no se aproxima a las formas graduales de cambio descritas por Mahoney y Thelen (2010). En lugar de ser poco frecuente y radical (a saber, modelos de equilibrio interrumpido) o continuo y gradual, el cambio institucional en gran parte de América Latina es frecuente y radical. De hecho, en algunos casos, las reglas son desmanteladas con tal frecuencia que –para usar el lenguaje de Swidler (1986)– parecen estar permanentemente ‘inestables’. Llamamos a este patrón reemplazo constante (ver Figura 1).

Ejemplos de reemplazo constante abundan. Tomemos como ejemplo a las constituciones de América Latina. La primera Constitución postcolonial de Bolivia, redactada en 1826, duró solo cinco años y su sucesora, la Constitución de 1831, duró solo tres años. Las Constituciones fueron reemplazadas de nuevo en 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871 y 1878 (Loveman, 1993: 237-255). La Constitución de 1880 era, por lo tanto, la décima de Bolivia en apenas medio siglo. Sin embargo, no fue el único caso. En República Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela, las Constituciones fueron sustituidas por lo menos diez veces durante el primer siglo

Figura 1. Patrones de cambio institucional

	Incremental	Radical
Frecuente	Cambio gradual (Mahoney y Thelen)	Reemplazo constante
Poco frecuente		Equilibrio interrumpido

de Independencia –un contraste importante frente a la Constitución de los EE.UU., sobre la cual la mayoría de las cartas magnas de América Latina fueron modeladas originalmente.¹² En algunos países, estas pautas se han mantenido en el periodo contemporáneo. Por ejemplo, Ecuador cambió sus constituciones en 1978, 1998 y 2008, y hasta el día de hoy se han hecho más de veinte, en menos de doscientos años de independencia (Pachano, 2010).

El reemplazo constante también puede ser visto en los procesos de liberalización económica de los años 1980 y 1990. En los países industrializados avanzados, la liberalización económica se llevó a cabo “de forma incremental, sin interrupciones dramáticas” (Streeck y Thelen, 2005: 4). De hecho, según Streeck y Thelen, “una característica esencial y definitiva de la liberalización global en curso de las economías políticas avanzadas es que evoluciona en forma de un cambio gradual” (2005: 4). Las instituciones de Estado de Bienestar también evolucionaron de manera gradual (Pierson, 1994). Incluso en los casos más radicales de reforma, tales como Reagan y Thatcher, “la estructura fundamental de la política social se mantuvo comparativamente estable” (Pierson, 1994: 182). Los sistemas de pensiones, en particular, resultaron estar particularmente ‘arraigados’, ya que incluso los gobiernos con mayor anhelo reformista

¹² Véase Elkins et al. (2009: Apéndice. Tabla. A.1).

estuvieron “fuertemente condicionados por la estructura de los programas ya existentes” (Pierson, 1994: 73).

En América Latina, por el contrario, la liberalización económica a menudo conllevó al desmantelamiento rápido y de gran escala de las instituciones económicas. En Argentina, Bolivia, Perú, y en otros lugares, los gobiernos llevaron a cabo profundas reformas institucionales –incluyendo la privatización y la desregulación a gran escala y una dramática reestructuración de los regímenes de comercio e inversión extranjera– de un tipo que había sido previamente asociado solo con dictaduras al estilo de Pinochet. Las instituciones del Estado de Bienestar también fueron radicalmente reconfiguradas. En Argentina, Bolivia, El Salvador, y Perú, por ejemplo, los gobiernos reconstruyeron de forma radical los sistemas de pensiones, sustituyendo sistemas *pay-as-you-go* con sistemas privatizados. Las reformas latinoamericanas no solo fueron más rápidas y de mayor alcance que en los países industrializados avanzados, sino que en muchos países, las nuevas instituciones de mercado tuvieron corta duración. En Venezuela, Argentina, Bolivia, y en otros lugares, una variedad de instituciones orientadas al mercado que fueron creadas durante los años 1980s y 1990s –incluidos los nuevos sistemas privados de pensiones en Argentina y Bolivia– fueron desmanteladas en la década de 2000.

El reemplazo constante es también evidente en el área de la reforma electoral. Los investigadores de los sistemas electorales –en particular los de los países industrializados avanzados– han puesto en relieve su estabilidad. Arend Lijphart escribe que “(u)na de las generalizaciones mejor conocidas acerca de las reglas electorales es

que tienden a ser estables” (1994: 6), mientras que Dieter Nohlen sostuvo que los cambios importantes en los sistemas electorales “son raros y solo surgen en circunstancias históricas extraordinarias” (1984: 218). Sin embargo, como Karen Remmer observa, las reglas electorales en América Latina “son menos notables por su excesivo carácter burocrático que por su fluidez” (2008: 7).¹³ Por ejemplo, Venezuela utilizó 13 diferentes leyes electorales entre 1958 y 1998, lo que significó que las reformas electorales fueron “más frecuentes que las elecciones” (Remmer, 2008: 176; también Crisp y Rey, 2001: 176). Del mismo modo, el sistema electoral de Ecuador ha sido objeto de ‘incesante’ cambio desde 1978: “ni una sola elección se ha llevado a cabo bajo las mismas reglas de la elección anterior” (Pachano, 2010: 80). Por último, 124 provincias de Argentina llevaron a cabo 34 reformas electorales entre 1983 y 2003, adoptando –y descartando– un amplia gama de sistemas electorales (Calvo y Micozzi, 2005). Por ejemplo, diez provincias adoptaron el sistema de doble voto simultáneo (*Ley de Lemas*) entre 1987 y 1991; sin embargo, para el año 2003, seis de estas provincias habían eliminado el sistema (Calvo y Escolar, 2005: 106-107).

Un cuarto ejemplo del reemplazo constante es la descentralización. Las reformas descentralizadoras son ampliamente vistas como ‘engorrosas’. Muchos análisis de los orígenes del federalismo lo tratan como un proceso de dependencia de la senda (*path dependence*), en el cual los acuerdos centro-periferia iniciales resultan duraderos (Gibson, 2004; Gibson y Faletti, 2004; Ziblatt, 2006). En el Perú; sin embargo, la descentralización ha sido un proceso fluido y reversible. Considerando que el Perú era un Estado centralizado en los años 1960 y 1970, dividido en 25 departamentos con autonomía

¹³ Excluyendo las transiciones democráticas, las reglas que rigen las elecciones presidenciales y las reglas de convertir votos en escaños, Remmer identifica 28 ‘distintos episodios de reforma (electoral)’ en América Latina entre 1978 y 2002 (2008: 13).

limitada y sin gobierno elegido, la Constitución de 1979 “mandaba un sistema del tipo federal de gobiernos regionales” (Mauceri, 2006: 51). El cambio se implementó a finales de 1980, cuando el Congreso aprobó apresuradamente una ley que subsumió los 25 departamentos de Perú en 12 regiones a ser gobernadas por asambleas regionales electas y presidentes elegidos de forma indirecta (McNulty, 2011: 28-29; Levitt, 2012: 62-63). Sin embargo, el nuevo acuerdo no duró mucho. Seguido al golpe presidencial de Alberto Fujimori de 1992, los gobiernos regionales fueron disueltos y fueron sustituidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), basados en los antiguos departamentos. Los CTARs fueron desmantelados después de la caída de Fujimori, y en 2002, una ley de descentralización estableció un nuevo sistema de 25 regiones, a ser gobernado por presidentes regionales elegidos de forma directa (McNulty, 2011).

Explicando el reemplazo constante

¿Cómo se explica el reemplazo constante y por qué es tan generalizado en América Latina? En gran medida, las causas del reemplazo constante recaen en los orígenes institucionales. Gran parte de la literatura asume que las instituciones nacen fuertes (o en equilibrio), en el sentido de que se han diseñado más o menos en línea con (1) el poder doméstico y la distribución de preferencias, y (2) las normas sociales y políticas existentes. En otras palabras, inicialmente, todos los actores aceptan las reglas o carecen del poder de anularlas. Aunque las instituciones, posteriormente, puedan experimentar desviación o conversión al momento de su creación, se supone que, inicialmente, representan las preferencias de (o los acuerdos entre) los detentadores clave

de poder.¹⁴ En la mayoría de las democracias establecidas, donde las autoridades formales que formulan las reglas (por ejemplo, los ejecutivos, los parlamentos, los tribunales), y además, están plenamente investidas de poder y, o bien representan o son capaces de imponer reglas sobre poderosos actores estatales y de la sociedad, estos supuestos tienden en general a sostenerse.

No obstante, estas condiciones no siempre se dan en América Latina. Históricamente, las instituciones oficiales en América Latina han ‘nacido débiles’ o fuera de equilibrio. Estas instituciones mortinatas o efímeras parecen estar enraizadas en dos condiciones. Una de ellas es la incertidumbre extrema. O’Donnell y Schmitter (1986) destacaron el papel de la incertidumbre en las transiciones, argumentando que aumenta la importancia de la contingencia –y de la agencia– en el diseño institucional. Sin embargo, la incertidumbre –bien sobre las reglas subyacentes del juego o sobre las distribuciones del poder y las preferencias– también aumenta la probabilidad de error de cálculo. Cuando la incertidumbre es alta, aquellos en control del proceso de redacción de las reglas son más propensos a estimar erróneamente las preferencias y/o fuerza de actores poderosos, dejando a las instituciones con nuevos diseños vulnerables ante el reemplazo.

Una segunda condición que da lugar a instituciones mortinatas o efímeras es la incongruencia entre los procesos formales de elaboración de normas y los detentadores de poder de facto. En las democracias establecidas, los actores poderosos con poder de veto son generalmente incorporados en el proceso de elaboración de normas formales, a través de partidos políticos, representación legislativa, negociación corporativista, y la actividad legalizada de grupos de interés (o lobby). Pero

¹⁴ De hecho, para los institucionalistas de la elección racional, las reglas no se pueden crear en la ausencia de ese equilibrio.

este no siempre ha sido el caso en América Latina. Aunque las elecciones, los partidos políticos, las legislaturas y las judicaturas nominalmente independientes han existido a lo largo de gran parte de la historia de la región, el grado de correspondencia entre aquellas instituciones formales y las distribuciones reales de poder y los centros de toma de decisiones ha variado ampliamente. En casos extremos (por ejemplo, Somoza, Trujillo), las instituciones democráticas formales sirvieron como poco más que fachadas. En otros casos –incluyendo otros regímenes híbridos y muchas nuevas democracias– su poder era ambiguo y contestatario. Las elecciones produjeron gobiernos y legislaturas cuya autoridad para aprobar normas vinculantes se vio limitada a menudo por actores con poder de veto informal, tales como militares, la Iglesia Católica, y las élites económicas (Karl, 1995). El papel de los actores con poder de veto informal fue especialmente manifiesto, donde las fuerzas conservadoras no pudieron traducir su poder de facto en fuerza electoral (por ejemplo, Argentina después de 1912) (Gibson, 1996); donde la proscripción de los partidos principales dejó a poderosos actores socioeconómicos sin representación formal (por ejemplo, Argentina entre 1955 y 1973) (McGuire, 1997), y en los regímenes híbridos o ‘tutelares’ en los que los militares retuvieron un poder de veto de facto, a pesar de las transiciones formales hacia el gobierno civil (por ejemplo, el Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá en la década de 1980) (Karl, 1995).

La existencia de poderosos actores con poder de veto informal podría dar lugar a instituciones

pasajeras de dos maneras. En primer lugar, aumenta la probabilidad de error de cálculo: donde los actores con poder de veto no están formalmente incorporados en el proceso de elaboración de normas, entonces los redactores de las reglas están más propensos a juzgar mal su poder y/o preferencias. En segundo lugar, la brecha entre los redactores de las normas y los detentadores informales de poder puede crear incentivos para que los primeros diseñen instituciones dirigidas a debilitar a los segundos. Aunque estos esfuerzos son a veces exitosos, en muchas ocasiones fracasan, lo que resulta en el desplazamiento institucional.¹⁵

¿Por qué los niveles de incertidumbre y/o incongruencia entre los redactores de las reglas y los detentadores de poder han sido más altos, históricamente, en América Latina en comparación con las democracias industriales avanzadas? Varios factores parecen ser importantes:

INESTABILIDAD DEL RÉGIMEN

Por mucho tiempo, América Latina ha estado caracterizada por la inestabilidad de sus regímenes. Antes de la tercera ola de democratización, muchos países de la región experimentaron transiciones de régimen –entre gobierno civil y militar o de una dictadura a otra dictadura– a una velocidad de más de una transición por década.¹⁶ Las transiciones se caracterizan a menudo por la incertidumbre respecto a la distribución de poder y de preferencias de los actores (O’Donnell y

¹⁵ Por ejemplo, el gobierno militar de Argentina trató de impedir la victoria electoral peronista en 1973 mediante la imposición de una reforma electoral que reemplazó el colegio electoral con un sistema de segunda vuelta presidencial y se estableció un requisito de residencia para mantener a Perón exiliado y fuera de las urnas. Sin embargo, el aliado de Perón, Héctor Cámpora ganó y llamó a nuevas elecciones (que ganó Perón), y el sistema de segunda vuelta presidencial fue abandonado posteriormente.

¹⁶ Por ejemplo, Argentina experimentó cinco transiciones a la democracia o a la semidemocracia y seis golpes militares entre 1912 y 1983, con un promedio de un año de transición cada siete años. Bolivia experimentó ocho transiciones entre 1936 y 1982, el promedio fue de un año de transición cada seis años. Perú vivió entre 1948 y 2000 seis transiciones, con un promedio de una transición cada ocho años.

Schmitter, 1986), así como por una brecha entre los redactores de las reglas y los detentadores del poder de facto. En este contexto, aquellos con el control temporal del proceso de redacción de las reglas (asambleas constituyentes, gobiernos civiles de transición o débiles) podrían ignorar las preferencias o calcular mal la fuerza de poderosos actores con poder de veto, dejando a las nuevas instituciones vulnerables ante el reemplazo.

Entonces, las frecuentes transiciones incrementan la probabilidad de que las instituciones nazcan débiles. De hecho, como Elkins, Ginsburg y Melton apuntan, la historia de América Latina está ‘llena de’ constituciones de transición –a menudo escritas por asambleas constitucionales que no fueron lo suficientemente representativas de los líderes poderosos– y se encontraron con una extinción rápida, ya que “se ponían en el camino de la ambición del Ejecutivo” (2009: 73). Por ejemplo, el caudillo peruano Ramón Castilla tomó el poder en 1855 en alianza con los liberales radicales inspirados en las revoluciones europeas de 1848 (Loveman, 1993: 224). Una convención constitucional, que fue ‘dominada por los liberales’, entonces produjo “la Constitución más radical que el Perú haya visto hasta ese momento” (Sobrevilla, 2010: 34-35). La nueva Carta debilitaba el poder del Ejecutivo y reducía la influencia de la Iglesia y de las Fuerzas Armadas (Loveman, 1993: 224-225). Sin embargo, el marco constitucional liberal “no era compatible ni con la propia personalidad poderosa del presidente Castilla y su liderazgo carismático ni con el poder político de los nuevos grupos sociales que surgieron con la expansión económica de la década de

1850” (Loveman, 1993: 224). Castilla, quien “prefería una Constitución flexible, centralista y autoritaria”, impulsó una nueva Constitución en 1860 (Loveman, 1993: 227). Del mismo modo, la Constitución de 1934 del Brasil, que fue escrita por una Asamblea Constituyente elegida –influenciada por la Alemania de Weimar– a comienzos de la transición de 1930, fortaleció notoriamente a los poderes Legislativo y Judicial frente al Ejecutivo. Sin embargo, el poderoso presidente de Brasil, Getulio Vargas, “se irritaba con las restricciones de la Carta” (la cual, entre otras cosas, hubiese evitado su histórica reelección en 1938) y la disolvió en 1937, sustituyéndola por una Constitución mucho menos liberal (Elkins, Ginsburg, y Melton; 2009: 73).

VOLATILIDAD ELECTORAL

Aunque la inestabilidad de régimen disminuyó en América Latina después de la década de 1980, los niveles de volatilidad electoral se mantuvieron altos –o aumentaron– en gran parte de la región, produciendo cambios dramáticos en la configuración del poder político de elección en elección. En Ecuador, Guatemala y Perú, por ejemplo, el colapso de los partidos fue tan extremo en la década de 2000 que para cada elección se creó un sistema de partidos diferente y efectivo (Sánchez 2009).¹⁷ Así, los partidos que controlaban la Presidencia y/o el Congreso en un periodo desaparecían prácticamente en el siguiente.¹⁸ La volatilidad electoral puede tener dos efectos posibles. Primero, al igual que en las transiciones de régimen, la volatilidad electoral genera incertidumbre acerca de las distribuciones de poder, lo que aumenta la probabilidad de error de cálculo. Segundo, los

¹⁷ En Ecuador, las elecciones presidenciales de 2002 y 2006 fueron ganadas por fuerzas políticas que no existían en la elección anterior. En Guatemala, ninguno de los cuatro primeros clasificados en las elecciones de 2007 y 2011 existían en el año 2000.

¹⁸ En Perú, por ejemplo, Perú Posible de Alejandro Toledo, que controlaba la Presidencia y el Congreso en el período 2001-2006, ganó solo dos escaños (frente a 45) en 2006, y el Apra, que controlaba la Presidencia y el Congreso en el período 2006-2011, ganó solo cuatro escaños en el Congreso (frente a 36) en 2011.

cambios rápidos y dramáticos en la distribución de poder hacen que sea menos probable que las instituciones recién creadas logren afianzarse. Incluso cuando los actores diseñan las reglas en línea con las distribuciones subyacentes de poder en T-1, una reconfiguración radical del sistema de partidos de una elección a la siguiente, podría dejar a los actores que diseñaron las reglas demasiado débiles como para defenderlas en T-2 (efectivamente creando así incongruencia entre los redactores de las reglas y los detentadores del poder político). En tales casos, las nuevas normas podrían simplemente carecer del tiempo para echar raíces. Ya sea debido a la legitimidad pública, el surgimiento de grupos simpatizantes con un interés personal en su preservación, o porque simplemente ‘se da por sentado’; el paso del tiempo tiende a tener un efecto estabilizador sobre las instituciones (Pierson, 2004).¹⁹ Por lo tanto, las instituciones que surgen en medio de constelaciones de poder rápidamente cambiantes –con todo lo demás igual– tienen menor oportunidad de perdurar.

La volatilidad electoral podría explicar la reconfiguración reiterada de las reglas electorales en gran parte de América Latina (Remmer, 2008). Si los partidos en el poder suelen diseñar las reglas electorales de acuerdo con su propio interés, entonces, la volatilidad extrema –en la que los partidos dominantes pierden poder frente a los nuevos en repetidas ocasiones– debe dar lugar a un frecuente rediseño electoral. La volatilidad electoral también podría ayudar a explicar la reciente variabilidad constitucional en Ecuador. La Constitución de 1998 de Ecuador fue diseñada por partidos consolidados en consulta con los grupos indígenas, que habían surgido como actores poderosos en la década de 1990 (De la Torre, 2010). Sin embargo, antes de que la nueva Constitución pudiera obtener un mínimo

de legitimidad social, el movimiento indígena se dividió y debilitó, y los partidos consolidados fueron desplazados por los *outsiders*. Cuando el recién elegido *outsider*, Rafael Correa, llamó a una Asamblea Constituyente en 2007, las fuerzas políticas responsables de la Constitución de 1998 eran marginales, y las fuerzas a favor de Correa –fuerzas inexistentes en 1998– obtuvieron la mayoría. Del mismo modo, la descentralización del Perú en la década de 1980 fue aprobada por una legislatura dominada por el Apra (McNulty, 2011: 28-29; Levitt, 2012: 62-63). Sin embargo, el Apra y otros partidos consolidados fueron desplazados en la década de 1990 por parte del *outsider* Alberto Fujimori. Siendo un autócrata personalista con poco apoyo organizado a nivel regional, Fujimori dismanteló los gobiernos regionales recientemente elegidos después de su golpe de 1992 (O’Neill, 2005: 200-201). Los gobiernos regionales estaban “aún no anclados en la conciencia de la población” (Thedieck y Buller, 1995: 219), por lo que, cuando Fujimori volvió a centralizar “el público no hizo clamor de mantener intactos los gobiernos regionales” (McNulty, 2011: 31). La caída del poder de Fujimori provocó otro cambio drástico en el sistema de partidos y las fuerzas anti-Fujimori, que dominaron la legislatura 2001-2006, aprobaron una nueva ley de descentralización en 2002 (McNulty, 2011).

DESIGUALDAD SOCIAL

Los Estados latinoamericanos durante décadas, han otorgado plenos derechos políticos a todos los ciudadanos, a pesar de la persistencia de la desigualdad socioeconómica extrema. Sin embargo, la coexistencia de igualdad política y desigualdad socioeconómica extrema, a menudo, crea una brecha entre los redactores formales de las normas elegidas por los ciudadanos

¹⁹ Aunque algunos arreglos institucionales (por ejemplo, los sistemas de pensiones *pay-as-you-go*) pueden desarrollar grupos de apoyo rápidamente, muchos otros no lo pueden hacer.

políticamente iguales y los poderosos actores socioeconómicos que no necesariamente están representados en el sistema político formal. Tal disyunción aumenta la probabilidad de que los gobiernos electos sobreestimen su capacidad para preservar las normas que crean –o para hacer cumplir las reglas sin provocar una confrontación fatal hacia ellas. Un ejemplo interesante en este sentido, es el de Chile. La sorprendente estabilidad institucional de Chile a mediados del siglo XX –a pesar de la extrema desigualdad– pudo haber sido facilitada por una reforma llevada a cabo en el año 1914. En ella se restringió fuertemente el electorado, preservando así la congruencia entre los redactores de las reglas y quienes detentan el poder. Sin embargo, el establecimiento del sufragio universal en la década de 1960 socavó esta congruencia, sobre todo después de la elección del presidente socialista Salvador Allende (Valenzuela, 1978). Una vez que la élite económica perdió el control del proceso de redacción de las normas, primero trató de cambiar las reglas para debilitar la Presidencia y luego apoyó un golpe militar.²⁰

IMPORTACIÓN INSTITUCIONAL

Al igual que muchas antiguas colonias, los estados latinoamericanos son propensos a la importación de instituciones del extranjero.²¹ Como Weyland (2007, 2008) ha demostrado, los gobiernos latinoamericanos rutinariamente emulan modelos institucionales exitosos utilizados por sus

vecinos, a menudo, sin tener en cuenta seriamente cómo esas instituciones se alinean con las estructuras de poder domésticas o con las normas preexistentes.²⁰ Los incentivos para importar desde el extranjero son, muchas veces, reforzados por la condicionalidad impuesta por los gobiernos occidentales o las instituciones financieras internacionales. Sea el mecanismo la difusión o la condicionalidad, una tendencia a adoptar modelos extranjeros institucionales exagera los problemas de incongruencia entre los redactores de las reglas y los que detentan el poder, ya que los gobiernos necesariamente prestan menos atención a cómo estas instituciones se corresponden con las normas internas y las estructuras de poder (de hecho, podrían adoptar estas instituciones en un esfuerzo para modificar esas normas y estructuras de poder). Aunque las instituciones prestadas a veces, echan raíces, tienen más oportunidad, *ceteris paribus*, de sufrir un desplazamiento. Las discordancias entre las condiciones domésticas y aquellas de los países de la institución de origen han demostrado que socavan el desempeño institucional (Mukand y Rodrik, 2005). Un ejemplo es la difusión de las instituciones reguladoras en América Latina (Jordana y Levi Faur, 2005). Los gobiernos latinoamericanos adoptaron las instituciones reguladoras de las telecomunicaciones y la electricidad bajo la presión de las instituciones financieras internacionales (Henisz, Guillén y Zelner, 2005). Sin embargo, muchos de estos nuevos arreglos no se asentaron, en tanto una

²⁰ La dictadura de Pinochet, las reformas constitucionales, legales y electorales destinadas a la creación de una democracia ‘protegida’ (por ejemplo, los senadores designados, la autonomía militar, el sistema electoral binominal, independiente del banco central) puede ser entendida como un esfuerzo por restaurar la congruencia entre los creadores de reglas y de poder. Los titulares y, de hecho, el éxito de estos esfuerzos probablemente contribuyeron a la relativa estabilidad institucional de Chile entre 1990 y 2010.

²¹ Por ejemplo, los vínculos estrechos entre la elite criolla y Europa Occidental (y más tarde, Estados Unidos) alentó a las élites postcoloniales a adoptar las instituciones al estilo occidental, como las constituciones de estilo estadounidense y de los sistemas presidenciales –en un esfuerzo por emular política occidental. Otros ejemplos, incluyen la ampliación del sufragio masculino y la adopción de la regulación de la mano de obra al estilo sur europeo durante el siglo XX.

²² De acuerdo con Weyland (2008), el endeudamiento ayuda a explicar el carácter ondulatorio de las reformas institucionales. Para una visión alternativa de las causas de la difusión institucional y de políticas, ver Simmons y Elkins (2004).

separación entre las instituciones adoptadas y las percepciones locales de justicia las dejaron vulnerables a los ataques de los opositores locales en tiempos de crisis (Henisz y Zelner, 2003).

DISEÑO INSTITUCIONAL RÁPIDO

Como Anna Grzymala-Busse (2011) ha sostenido, el ritmo del diseño institucional afecta la durabilidad institucional. Cuando las instituciones se crean de una manera pausada, los actores tienen tiempo para evaluar sus consecuencias (a menudo no intencionales), calcular cómo las reglas afectan sus intereses y organizarse colectivamente en defensa (o en oposición) de las normas. Las reglas que sobreviven a un proceso lento de formación son más propensas a disfrutar de apoyo organizado y otros medios de reproducción institucional. En contraste, cuando las reglas se han diseñado con rapidez, los actores son más propensos a calcular mal sus posibles consecuencias y/o cómo sus intereses son afectados, y los mecanismos de reproducción tienen menos tiempo para surgir (Grzymala-Busse, 2011). Elkins, Ginsburg y Melton presentan un argumento similar en su estudio sobre la fortaleza constitucional, sosteniendo que las constituciones que nacen de un proceso ‘inclusivo’ de elaboración, en el que una amplia gama de grupos es consultado, son más propensas a perdurar (2009: 78-81).

En América Latina, las instituciones con frecuencia son creadas rápidamente, al menos por dos razones. En primer lugar, tal como O’Donnell (1994) sostuvo en su ensayo sobre democracia delegativa, las instituciones de *accountability* horizontal –en particular, los órganos Legislativo y Judicial– son débiles en la mayor parte de la región, de tal forma que los actores con poder de veto formales, son, en realidad, tigres de papel. Mediante el uso de la autoridad por decreto o llamados plebiscitarios para eludir a los partidos, las legislaturas y otros agentes de *accountability* horizontal, los Ejecutivos, a menudo, pueden llevar a cabo

amplias reformas institucionales en poco tiempo. Sin embargo, debido a que estas reformas se llevan a cabo en ausencia de una amplia consulta o debate público, muchas veces son deficientes o políticamente insostenibles” (O’Donnell, 1994: 64). En segundo lugar, la debilidad de facto de los actores institucionales con poder de veto se exagera en gran parte de América Latina por la frecuencia y profundidad de las crisis (O’Donnell, 1993, 1994). Graves crisis socioeconómicas o políticas –y la percibida necesidad de acción rápida para restaurar la gobernabilidad– son utilizadas en repetidas ocasiones para justificar el gobierno del Ejecutivo por decreto y las iniciativas de reforma radical (o “paquetes”) llevadas a cabo sin consulta ni debate público, lo que afecta su sostenibilidad (O’Donnell, 1994). Argentina ofrece un ejemplo de esta dinámica. Tras asumir el cargo en un contexto de hiperinflación en 1989, el presidente Carlos Menem inició un rápido proceso de liberalización económica en el que muchas de las instituciones públicas y económicas del país –incluido el comercio y las leyes de inversión, la burocracia pública, y los sistemas fiscal, financiero y de regulación– fueron rediseñadas radicalmente. Muchas de las reformas fueron aprobadas por decreto o aprobadas por el Congreso de forma rápida y con un debate público limitado. Solo poco más de una década más tarde; sin embargo, otra crisis socioeconómica profunda allanó el camino para una nueva ronda de reformas radicales –muchas de las cuales revirtieron las reformas de la década de 1990– bajo el mandato del presidente Néstor Kirchner.

En resumen, el reemplazo constante es más probable donde la distribución del poder es incierta o rápidamente cambiante y existe una gran incongruencia entre los redactores formales de las normas y las estructuras de poder subyacentes. La incertidumbre y la incongruencia son exacerbadas por la inestabilidad de régimen, volatilidad electoral, desigualdad social, importaciones de institucionalidad frecuentes y un rápido diseño institucional animado por

crisis y la debilidad de facto de las instituciones formales de veto. Cuando los actores poderosos son excluidos del proceso de redacción de normas, ellos tienden a atacar tempranamente a las instituciones emergentes. Consecuentemente, las nuevas instituciones tienen menos probabilidad de mantenerse lo suficiente como para ganar amplia legitimidad pública, estabilizar las expectativas de los actores, o generar intereses particulares y las inversiones específicas hacia las instituciones que incrementen los costos de sustitución.

Este proceso de fracaso institucional y de reemplazo podría ser uno que se refuerza a sí mismo. Es así que investigadores como North (1990) y Pierson (2000) han sostenido que, la estabilidad institucional es a menudo de autorrefuerzo. Un período inicial de persistencia institucional genera expectativas de estabilidad. Cuando los actores esperan que las instituciones perduren son más propensos a invertir en ellas, por lo que la durabilidad inicial permite a los actores hacer las inversiones específicas hacia la institución. Mientras las instituciones ganan legitimidad y se convierten en dadas por sentado, los actores adaptan sus estrategias a ellas en lugar de buscar cambiarlas. Cuando estas inversiones se acumulan, los arreglos institucionales existentes se vuelven cada vez más atractivos en relación a sus alternativas, elevando así el costo de reemplazo. La inestabilidad institucional podría seguir una similar lógica que depende de la trayectoria,²³ en la que un período inicial de fracaso institucional –arraigado en circunstancias históricamente contingentes– bloquea de manera eficaz una política en lo que Helmke (2007: 28) llama “trampa de inestabilidad institucional”. Donde las instituciones son repetidamente anuladas, los actores podrían desarrollar expectativas de inestabilidad (Przeworski, 1991: 82; Grzymala-Busse, 2006). Si los actores creen que las

instituciones tienen pocas oportunidades de perdurar, invertirán menos en dichas instituciones; de hecho, podrían invertir en habilidades y tecnologías adecuadas para un entorno de debilidad institucional (y así desarrollar un interés en la política no institucional). Por último, las crisis repetidas pueden debilitar el apoyo público a instituciones particulares, lo que reduce el coste de futuros ataques hacia ellas (Helmke, 2007: 28). Consecuentemente, el costo del reemplazo institucional se mantiene bajo, lo que aumenta la probabilidad de cambio y refuerza las expectativas de debilidad institucional.

Argentina siguió un camino de inestabilidad institucional a partir de 1930 (Levitsky y Murillo, 2005). Décadas de inestabilidad del régimen tuvieron un poderoso efecto sobre las expectativas de los actores (Spiller y Tommasi, 2007). Debido al frecuente colapso, la suspensión o la purga de instituciones fundamentales del régimen, los argentinos llegaron a esperar inestabilidad. Apostando a que las instituciones serían reemplazadas o purgadas con cada cambio de gobierno o de régimen, los actores políticos y económicos no hicieron inversiones en ellas. De hecho, muchos actores –incluyendo sindicatos peronistas, élites económicas y políticos conservadores– invirtieron en habilidades, organizaciones y alianzas que les ayudaran a sobrevivir en un contexto de inestabilidad del régimen (Cavarozzi, 1987; McGuire, 1997). Como resultado, el coste del cambio institucional se mantuvo persistentemente bajo.

Enforcement y cambio institucional

La variación en el *enforcement* y en el cumplimiento de las reglas es fundamental para comprender el cambio institucional en entornos institucionales

²³ Véase también Grzymala-Busse (2011).

débiles. Como Mahoney y Thelen observan, las diferencias entre las reglas formales y reales de cumplimiento –un producto de factores tales como la ambigüedad en las reglas, limitaciones cognitivas, el carácter de las normas de garantía y los problemas de implementación– crean oportunidades para la contestación y sirven como fuente de cambio incremental (2010: 10-14). Sugieren que el nivel de discrecionalidad en la interpretación o aplicación de las normas da forma al carácter del cambio institucional. Cuando los actores disfrutan de amplia discreción, es probable que ocurra un cambio dentro la propia institución –a través de una desviación o conversión– en lugar de ocurrir a través de desplazamientos y creación de nuevas reglas (Mahoney y Thelen, 2010: 18-22).

Mahoney y Thelen (2010) se centran en la variación de jure en la discreción sobre *enforcement*, o discreción que prescribe (o que al menos es permitida) por las reglas. Tal discreción es importante para entender los patrones de cambio institucional. Tomemos como ejemplo la regulación de la inmigración en los Estados Unidos. Desde 1986, las leyes de inmigración de los Estados Unidos se han mantenido en los libros prácticamente sin cambio alguno. Sin embargo, esta estabilidad oculta importantes cambios de política; como los niveles de *enforcement* de los gobiernos, que dependen de las condiciones políticas y demandas de las principales circunscripciones electorales. La aplicación estricta de las leyes de inmigración supone un costo elevado en muchas empresas estadounidenses y familias adineradas. Por lo tanto, las restricciones legales a la inmigración en los Estados Unidos se aplican débilmente

en la década de 1990, cuando, en el contexto de una economía en auge, los intereses de los empleadores se impusieron. Aunque el posterior crecimiento de la población indocumentada generó la demanda de una reforma migratoria integral, resultó políticamente imposible, sobre todo a raíz de la recesión de 2008 (que redujo la demanda de los empleadores de mano de obra y el aumento de la hostilidad pública a las políticas liberales de inmigración). Sin poder reformar las leyes de inmigración, la administración de Obama respondió a la creciente oposición pública en torno a la inmigración ilegal intensificando la aplicación de las mismas. En 2011, bajo la presión de las principales circunscripciones electorales, el gobierno relajó la aplicación de las políticas de deportación. Estos cambios se realizaron a través de directivas oficiales expedidas por el ejecutivo.²⁴ En otras palabras, la discreción en la aplicación fue en gran medida de jure, o construida dentro de las reglas.

En entornos de débil institucionalidad, la discreción acerca del *enforcement* es más común, ya que está enraizada no solo en las ambigüedades inevitables encontradas en la propia Ley (discreción de jure) pero también en la habilidad de los actores para evitar el *enforcement* por medio de la violación directa de las normas (discreción de facto). En gran parte de Latinoamérica, un débil o poco equitativo Estado de derecho ha permitido por mucho tiempo que actores poderosos violen o ignoren ciertas leyes con impunidad.²⁵ Entonces, incluso donde las reglas formales son relativamente menos ambiguas, la discreción de facto sobre el *enforcement* construye una variación considerable en términos de cumplimiento real.

²⁴ El hecho de que las directivas fueran formales permitió cierto grado de debate interno y público. Ver “EE.UU. busca revisar los casos de deportación” (<http://www.nytimes.com/2011/11/17/us/deportation-cases-of-illegal-immigrants-to-be-reviewed.html?ref=opinion>); “Deportations Under New US Policy are Inconsistent” (<http://www.nytimes.com/2011/11/13/us/politics/president-obamas-policy-on-deportation-is-unevenly-applied.html?ref=us>). Asimismo, consulte la página web de la unión por su oposición a los nuevos patrones de aplicación: <http://www.iceunion.org/> (revisado el 14 de febrero de 2012).

²⁵ Véase O’Donnell (1993, 1999); Acemoglu, Johnson, y Robinson (2001), Centeno (2002); Berkman et al. (2009).

Los legisladores, entonces, disfrutaron de un rango más amplio de opciones: ellos pueden fortalecer las reglas, usando la discreción de jure para limitar el *enforcement*, o utilizar la discreción de facto para permitir –o comprometerse en– la violación indiscutible de las normas.

Dos ejemplos sirven para poner de relieve el papel de la discreción de facto sobre el *enforcement* en América Latina: las leyes de servicio civil y la independencia judicial. Todos los países latinoamericanos tienen leyes de servicio civil en los libros que obligan a llevar a cabo contrataciones basadas en los méritos en el sector público y en gran medida restringiendo la capacidad del Ejecutivo para hacer nombramientos clientelistas (Echebarría, 2006; Grindle, 2010; 2012: 265-266). Al igual que en todos los países, las leyes de servicio civil contienen una serie de vacíos legales y ambigüedades.²⁶ Sin embargo, ni las reglas formales, ni la discrecionalidad de jure nos dice mucho acerca de las prácticas reales de contratación en las burocracias de América Latina, en su lugar se encuentran “diferencias significativas entre las prácticas de jure y de facto de la región” (Grindle, 2010: 6-7). Considerando que los sistemas de contratación basados en el mérito se respetan en unos pocos países (por ejemplo, Brasil, y en menor medida, Chile y Costa Rica), en muchos otros países (por ejemplo, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay), las autoridades de gobierno gozan de una discreción de facto casi total en la realización de contrataciones clientelares (Grindle, 2010: 7). Del mismo modo, aunque las normas que protegen la seguridad de tenencia judicial son bastante claras en la mayoría de América Latina,

los países varían ampliamente en términos de qué tan bien los jueces de la Corte Suprema están protegidos de la intervención del Ejecutivo (Stein et al., 2006). Según Brinks y Blass (2011), muchas constituciones latinoamericanas contienen “atributos de sala de máquina” o detalles de procedimiento formales,²⁷ que sirven como (muy pocos lo notan) “píldoras venenosas” que transforman lo que son las Cortes Supremas nominalmente independientes en los tribunales de Potemkin. A pesar de que estos atributos de la sala de máquinas son fuentes de la discreción de jure, los gobiernos de la mayor parte de la región también ejercen una considerable discreción de facto sobre los nombramientos judiciales. En Argentina, por ejemplo, a pesar de la existencia de una cláusula constitucional al estilo estadounidense, la cual concede seguridad de por vida a los magistrados del Tribunal Supremo, casi todos los presidentes entrantes han purgado o envasado al Tribunal de Justicia entre los años 1940 y mediados de la década de 2000 (Helmke, 2004). De hecho, los investigadores no han encontrado ninguna relación entre los niveles de independencia de jure y de facto en los poderes judiciales de América Latina (Sousa, 2006).²⁸

La realidad latinoamericana sugiere la necesidad de ampliar nuestra comprensión en torno a la facultad de incluir tanto las ambigüedades que se encuentran dentro de las normas como la discreción de facto de los actores en la aplicación de dichas reglas. La discreción de facto sobre el *enforcement* otorga a las autoridades un grado crítico de agencia. Cuando existe tal discreción, y las reglas se originan por presión, las autoridades tienen, efectivamente, dos opciones: cambiar

²⁶ De acuerdo con Grindle, el porcentaje de empleos públicos que están legalmente disponibles para los nombramientos clientelistas oscila desde menos del dos por ciento en Argentina, Colombia, Chile, México y Perú, a 10.9 por ciento en Bolivia y Brasil, y 18 por ciento en Guatemala (2010: 5-6)

²⁷ Estas incluyen normas y procedimientos que cubren el número de actores involucrados en el proceso de nombramiento, el proceso de renovación judicial, el voto de las normas internas (por ejemplo, los requisitos para mayorías), y la facilidad con la que los gobiernos son capaces de acudir ante los tribunales.

²⁸ Asimismo, Rosebluth y Helmke (2009) argumentan que la justicia independiente de jure no es necesariamente un buen predictor de la independencia de facto.

las reglas, o dejar de hacerlas cumplir. En las siguientes secciones, se exploran algunas de las implicancias teóricas y prácticas de estas dos estrategias, que muestran cómo el bajo *enforcement* puede ser una fuente de estabilidad institucional y cómo la variación de los niveles de *enforcement* puede ser una importante –y deliberada– fuente de cambio institucional.

Débil *enforcement* como una fuente de estabilidad institucional

Non-enforcement puede ser una fuente de estabilidad institucional formal. *Enforcement* y estabilidad son usualmente vistas como complementarias. En su trabajo sobre endurance o continuidad, por ejemplo, Elkins et al. escriben que “la lealtad hacia los mandatos constitucionales... y la continuidad (constitucional) se encuentran inevitablemente relacionadas” (2009: 77). Sin embargo, en algunos casos, la continuidad está enraizada en la sistemática ausencia de dicha lealtad. La debilidad de *enforcement* disminuye todo aquello que está en juego y guarda relación con los outcomes de las instituciones formales. Al debilitar (o eliminar) los efectos institucionales sobre los actores con poder de veto informal y otros potenciales perdedores, el débil *enforcement* puede inducir a que los actores poderosos acepten reglas que de otra manera hubiesen buscado eliminar.

La relación entre *non-enforcement* y estabilidad puede ser vista en el caso de México bajo el poder del PRI. Constitucionalmente, el orden mexicano post revolucionario fue muy estable. De hecho, la constitución de 1917 sobrevivió hasta fines de siglo. Sin embargo, las cláusulas constitucionales que amenazaban los intereses vitales del PRI y sus élites, que incluyen elecciones libres y justas, límites al poder ejecutivo, seguridad de tenencia judicial y una variedad de derechos sociales progresivos, fueron violadas de manera sistemática. Entonces, la estabilidad institucional

formal mexicana en el siglo XX tuvo sus raíces en la preferencia de las élites por el *non-enforcement* y en menor magnitud por las posibilidades de veto (los gobiernos del PRI podían fácilmente cambiar las reglas). Si la alternativa del *non-enforcement* no hubiese estado disponible, las demandas por un cambio institucional hubiesen sido probablemente más intensas.

Por el contrario, mayor *enforcement* de las instituciones electorales argentinas durante el siglo XX minaron su estabilidad. El fraude electoral dominó la escena argentina en los años 30s cuando las élites argentinas, como sus contrapartes mexicanas, desarrollaron acuerdos de poder alternativo (Cantu y Saiegh, 2010). Sin embargo, luego de que Perón activase el sector popular, las redes clientelistas se debilitaron y se incrementó la monitorización, lo que aumentó considerablemente el costo del fraude electoral. El *enforcement* de los resultados electorales generó incentivos fuertes para una intervención militar, y para volver a escribir y dismantelar las reglas electorales, esto a su vez generó un patrón de sustitución de reglas, que contrasta claramente con el *enforcement* de las instituciones estables pero débil observado en México.

Las leyes formales, entonces, deben permanecer en los libros pues la discreción de facto sobre el *enforcement* protege a los actores poderosos de efectos no deseables. ¿Cuándo los actores eligen mantener las leyes formales e invertir su energía en moldear (y en muchos casos, prevenir) el *enforcement*? Generalmente, lo hacen cuando se percibe que las instituciones formales tienen efectos positivos para una audiencia doméstica o internacional. Por ejemplo, las élites de los estados periféricos pueden considerar a ciertas instituciones como esenciales para ganar o mantener su posición internacional. Las elecciones son un claro ejemplo. Aunque usualmente estropeadas con fraude y abuso, las elecciones han sido ampliamente conservadas por los autócratas, pues las consideran un medio para mantener el apoyo internacional (Herman

y Broadhead, 1984; Karl, 1986). Del mismo modo, muchos gobiernos mantienen en sus libros (pero raramente aplican) las leyes relacionadas al trabajo infantil, protección de los derechos de las mujeres, indígenas, o minorías étnicas, y otras leyes consideradas de vital importancia para mantener su posición en la comunidad internacional.²⁹

La conservación de instituciones débiles o desiguales en su capacidad de *enforcement* puede tener valor doméstico. En México post revolución, por ejemplo, las elecciones regulares fueron vistas por décadas como esenciales para legitimar el régimen y mantener cohesionadas a las élites. En otros casos, las leyes no aplicadas se mantuvieron en los libros porque las élites gobernantes consideraban que su eliminación generaría oposición política costosa en la sociedad. Por ejemplo, en la mayoría de Estados latinoamericanos se ha mantenido las leyes que prohíben el aborto –en muchos casos, a pesar de la limitada capacidad de *enforcement*– porque eliminarla acarrearía una férrea oposición pública de la Iglesia Católica.

Las instituciones “cortinas” están usualmente acompañadas por reglas informales que ayudan a guiar las expectativas de los actores en un contexto de débil o desigual capacidad de *enforcement*. Hasta el punto de que dichas instituciones estabilizan las expectativas de los actores y reducen los riesgos asociados con los outcomes institucionales formales, las instituciones informales pueden servir para reforzar o mejorar la estabilidad de las reglas formales. Las reglas informales se generalizaron, por ejemplo, en México post revolucionario. Las élites del PRI enfrentaron el problema de sucesión presidencial en un contexto de elecciones regulares, pero

de facto no competitivas (y la prohibición real a la reelección). Con el tiempo, las élites desarrollaron una institución informal, llamada *dedazo*, mediante el cual los presidentes elegían unilateralmente quién sería su sucesor de un set de selectos candidatos (miembros del gabinete ministerial), quienes seguían un claro conjunto de reglas (por ejemplo, abstenerse de hacer campaña, de movilizar simpatizantes, o atacar a sus rivales, y apoyar públicamente al eventual nominado). Los presidentes salientes, entonces, se retiraban de la vida política (Langston, 2006). El *dedazo* moldeó la sucesión de líderes en México por medio siglo, y contribuyó de manera central a la estabilidad del régimen electoral formal mexicano.³⁰ Otro ejemplo es el de las normas informales en torno a los asesinatos a manos de policías. Como Daniel Brinks (2006, 2008) ha mostrado, los asesinatos policiales de supuestos criminales en Brasil tienen sus raíces no solo en la débil capacidad de *enforcement* de la ley, sino también en el conjunto de normas informales dentro de la comunidad a cargo del *enforcement*, que permite –y en algunos casos, promueve– dichos asesinatos.

Aunque las instituciones informales están profundamente enraizadas y por ende, son difíciles de cambiar; en realidad, muchas de ellas colapsan o cambian rápidamente cuando los niveles de *enforcement* de las instituciones formales cambian. Por ejemplo, el *dedazo* y otras instituciones informales en México (por ejemplo, concertaciones, los poderes “metaconstitucionales” de la presidencia), que sobrevivieron por años mientras las instituciones electorales fueron débilmente aplicadas, colapsaron rápidamente en la década de los noventa a causa del aumento de *enforcement* de dichas instituciones (Eisenstadt, 2006; Langston, 2006).

²⁹ Por supuesto, esas leyes también se mantienen en los libros con el propósito de mantener legitimidad interna.

³⁰ Del mismo modo, la constitución mexicana creó un débil Poder Ejecutivo, pero un conjunto de poderes informales o ‘metaconstitucionales’ que fortalecieron la presidencia en el mandato del PRI (Weldon, 1997).

Variación en la capacidad de *enforcement* como fuente de cambio institucional

La alteración del nivel de facto de la capacidad de *enforcement* puede ser un modo importante de incrementar el cambio institucional. De hecho, se puede entender como una forma de ‘conversión’ institucional (Mahoney y Thelen, 2010: 17-18), en ella las reglas escritas permanecen igual pero su impacto cambia considerablemente. Por ejemplo, un *enforcement* débil puede proveer un medio para abandonar el *statu quo* sin reconocer públicamente un cambio político drástico.

El cambio institucional de facto a causa de *enforcement* reducido puede ser visto en el área de regulación laboral en América Latina. Las leyes laborales latinoamericanas han probado ser sorprendentemente fuertes, incluso durante el apogeo del Consenso de Washington (Murillo 2005). Sin embargo, los niveles de *enforcement* han variado considerablemente a lo largo del tiempo. Muchos académicos como Graciela Bensusan (2007) y Maria Lorena Cook (2007) han mostrado que una capacidad reducida de *enforcement* fue empleada frecuentemente como un medio para alcanzar ‘flexibilidad laboral de facto’. En toda América Latina, los gobiernos se vieron presionados para ‘flexibilizar’ sus leyes laborales durante la década de los noventa (Murillo, 2005). En algunos casos, como el de Fujimori en Perú, esto se llevó a cabo desmantelando por vías formales los códigos laborales preexistentes. Sin embargo, otros gobiernos –particularmente aquellos relacionados con sindicatos– encon-

traron que una reforma laboral tendría un costo político muy alto (Murillo, 2005). Muchos de estos gobiernos persiguieron una “flexibilidad de facto” por medio de *enforcement* reducido. Por ejemplo, la Ley Federal Laboral de México se mantuvo sin cambios desde 1930, pero durante el período neoliberal de los años noventa, las agencias encargadas del *enforcement* cambiaron drásticamente la manera en que la ley era aplicada (Bensusan, 2007). De manera similar, aunque el gobierno de Menem hizo reformas mínimas a la Ley Laboral de Argentina, sí redujo drásticamente los recursos para monitorear y aplicar la ley.³¹ En México y Argentina, la estabilidad de las instituciones laborales aumentó gracias al débil *enforcement* de los años noventa. Aunque las reglas formales eran relativamente ambiguas, los gobiernos utilizaron su poder discrecional sobre el *enforcement* para alcanzar la flexibilidad laboral de facto. En lugar de seguir el camino político más, cambiar las leyes escritas, los gobiernos simplemente debilitaron su capacidad de *enforcement*.

El cambio institucional también puede ser alcanzado por medio del *enforcement* o “activación” de las instituciones formales previamente latentes.³² Un ejemplo de ello es la democratización en México. A diferencia de muchas de las transiciones de la tercera ola en América Latina, la democratización en México no estuvo acompañada de cambio constitucional. Por el contrario, implicó la activación de elementos claves del sistema democrático formal de la constitución de 1919 –débilmente aplicados–. El estricto *enforcement* de las reglas electorales y el aumento de la competición electoral durante los años noventa pusieron fin a la dominancia presidencial de

³¹ El número de inspectores laborales disminuyó de 212 en la década de 1980 a solo 71 en 1994 (Murillo, Schrank y Ronconi, 2011). Curiosamente, después de 2003, cuando el Mercado laboral era más rígido y el gobierno Peronista de centro-izquierda fue elegido, se fortaleció el poder de negociación de los sindicatos, y la aplicación de las leyes laborales aumentó drásticamente. El número de inspectores federales laborales aumentó casi 7 veces, de 71 a mitad de la década de 1990 a 475 en el año 2007 (Murillo, Schrank y Ronconi, 2011).

³² Awapara (2010) las denomina instituciones ‘latentes’.

facto y empoderó gradualmente al Congreso, a los gobiernos estatales, y otras instituciones.³³ El debilitamiento de la presidencia y fortalecimiento del federalismo trajo al régimen mucho más cerca del diseño establecido en la Constitución de 1917. A gran escala, la democratización mexicana se debió a la activación constitucional, y no al cambio constitucional.

La activación de instituciones previamente latentes a menudo se basa en una combinación de activismo social y judicial (ver Gauri y Brinks, 2008). La activación judicial de las normas constitucionales latentes ocurrió a menudo en países de América Latina —como Brasil, Colombia y Argentina— donde las nuevas constituciones incluían una gran cantidad de derechos sociales o de ‘tercera generación’ (por ejemplo, derecho a atención médica, reconocimiento étnico y ambiente limpio) que al tiempo de ser incluidos, pocos esperaban fuesen aplicados (Klug, 2000: 91–92; Htun, 2003: 126). (De hecho, la expectativa de que estos derechos no fuesen aplicados puede ser lo que haya permitido que fuesen incluidos en las nuevas constituciones.) Sin embargo, en algunos países como Brasil y Colombia, los grupos de la sociedad civil se movilizaron en busca de su aplicación, buscando usar el sistema legal para activar los derechos sociales escritos en las nuevas constituciones. En diversas constituciones, las sentencias de los Tribunales Constitucionales obligaron a los gobiernos a implementar las políticas encaminadas a hacer cumplir estos derechos.³⁴ Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 otorga a los pueblos indígenas derechos de propiedad sobre los territorios ancestrales, y consecuentemente, sobre los recursos naturales ubicados en

ella (art. 329-331). De ese modo, los grupos indígenas recibieron el derecho constitucional de ser consultados sobre cualquier proyecto de explotación de recursos en dichos territorios. Inicialmente, este derecho no fue respetado, pero en 1997, el Tribunal Constitucional obligó a cumplirlo al ordenar la suspensión de un proyecto de explotación de petróleo en territorio U`wa porque el requerimiento de consulta no había sido cumplido (Cepeda-Espinosa, 2004: 623).

Otro ejemplo es la prohibición de compra de votos en Brasil. Aunque la compra de votos se encontraba formalmente prohibida en Brasil por décadas, esta prohibición era raramente aplicada antes de la adopción de la Ley 9840 en 1991 (Nichter, 2011: 4-7). Bajo la ley 9840, su aplicación aumentó notablemente: casi 700 políticos fueron removidos de sus cargos por comprar votos entre 1999 y 2010 (Nichter, 2011: 7). De acuerdo a Simeon Nichter (2011), la sociedad civil contribuyó de manera importante a la sin precedentes (aunque todavía parcial), aplicación de la Ley 9840. La Comisión brasilera con bases en la Iglesia de Justicia y Paz, y otros grupos de la sociedad civil formaron más de 300 “9840 comités” para monitorear a los políticos locales y reportar actos de compra de votos. La evidencia preliminar sugiere que la persecución de compra de votos era más frecuente cuando las organizaciones de base relacionadas con la Iglesia se encontraban presentes (Nichter, 2011: 19-23).

La monitorización de la sociedad civil aparece como esencial en la activación judicial de las instituciones latentes.³⁵ En Argentina, por ejemplo, la protesta pública por la

³³ El estricto enforcement se basaba en la creación de una autoridad electoral independiente (con miembros elegidos a través de mayorías legislativas (Magaloni, 2005), que, a su vez, fue un producto de los esfuerzos del gobierno del PRI por mantener su legitimidad internacional y evitar movilizaciones de oposición interna.

³² Ver Cepeda-Espinosa (2004); Gauri y Brinks (2008); Wilson (2009).

³³ El trabajo de Peruzzotti y Smulovitz (2006) sobre *societal accountability* demuestra cómo la monitorización de la sociedad civil puede aumentar tanto la relevancia como la aplicación de la ley.

falta de independencia judicial hizo que la administración de Kirchner, bajo la presión de grupos de la sociedad civil, establezca un proceso de designación pública de la Corte Suprema, lo que facilitó la monitorización de la sociedad civil. El resultado fue una Corte Suprema más independiente, que sentenció en numerosas ocasiones en contra del gobierno de Kirchner (Gargarella, 2011).³⁶

Finalmente, la activación institucional puede ser producto de la presión internacional, especialmente en estados periféricos pequeños que buscan ayuda internacional o mercados. Por ejemplo, en países donde las elecciones y otras instituciones democráticas estaban simplemente escritas, pero no eran seriamente aplicadas durante la Guerra Fría (por ejemplo, República Dominicana, El Salvador, Guyana), una combinación de un mayor escrutinio internacional y una amenaza creíble de una acción punitiva internacional aumentó el costo de *non-enforcement* –creando incentivos para la activación institucional– después de la Guerra Fría (Levitsky y Way, 2010). Otro ejemplo es el impacto de los acuerdos comerciales de los Estados Unidos en el *enforcement* de las leyes laborales latinoamericanas. Todos menos uno de los 11 acuerdos comerciales regionales y bilaterales (RBTA) firmados entre Estados Unidos y los gobiernos de América Latina en los años noventa y década de 2000 incluyeron

la aplicación de las leyes laborales como una condición explícita para la membresía.³⁷ Un reciente estudio de Murillo, Schrank y Ronconi (2011) encontró que los estados que negociaron acuerdos comerciales con los Estados Unidos invirtieron en el doble de inspectores laborales, como lo hacen aquellos estados que no firman estos acuerdos.³⁸ En estos casos, los cambios exógenos en las preferencias estadounidenses –enraizados en el fin de la ‘Guerra Fría’ y en el alza de una administración demócrata respaldada por los sindicatos– fomentó no solo la adopción de nuevas instituciones, sino también la aplicación de las ya existentes mediante el cambio de preferencias en los que detentan el poder en el ámbito interno que deseaban mantener el apoyo de aliados claves extranjeros.

En suma, el poder discrecional sobre el *enforcement* en América Latina es cualitativamente diferente al poder discrecional de jure sobre el *enforcement* de normas en las democracias avanzadas. No solo los actores explotan las ambigüedades de las normas formales, pero en muchos casos, deciden no aplicarlas. Esta dimensión de variación de facto de *enforcement* es fundamental para entender la estabilidad institucional y el cambio en entornos institucionales débiles. Hemos discutido que el débil *enforcement* puede ser una fuente importante de estabilidad institucional formal. En un contexto de incongruencia entre los que

³⁶ El gobierno no respondió, como en el pasado, trasgrediendo el mandato de los jueces, en su lugar, ignoraron las sentencias que pedían una mayor aplicación de las normas (Gargarella, 2011; Murillo, 2011). Debido a que la relevancia de dichas resoluciones fue menor a la de las designaciones de la Corte Suprema, fue más fácil aplicar la norma sobre la independencia de la Corte que la aplicación de normas específicas. Por lo tanto, la aplicación de la norma sobre la independencia de la Corte Suprema se hizo finalmente efectiva, mientras la respuesta de los detentadores del poder era reducir la aplicación de otras leyes, menos relevantes, que afectaban su gobierno.

³⁷ Por ejemplo, el tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile estipulaba que los estados miembros debían aplicar sus propias leyes laborales (Martin, 2004: 203). Un lenguaje similar fue insertado en los subsecuentes acuerdos con Panamá, Perú, Colombia, y los países CAFTA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana) (Schrank y Piore, 2007). La única excepción es el Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) que relega los estándares laborales a un controversial ‘acuerdo paralelo’ entre Estados Unidos, Canadá y México.

³⁸ El estudio compara el promedio de inspectores laborales con los trabajadores económicamente activos en países que negocian Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos versus aquellos que no.

Figura 2. Patrones de Cambio Institucional

	Incremental	Radical
Frecuente	Cambio gradual (Mahoney y Thelen)	Sustitución continua
Poco frecuente	Activación/ desactivación	Equilibrio Interrumpido

escriben las reglas y los que informalmente detentan el poder, la capacidad desigual de *enforcement* puede contribuir a la estabilidad institucional al proteger a los actores poderosos de efectos no deseados de las normas. También discutimos que la activación/desactivación de las normas formales a causa de cambios en el nivel de *enforcement* puede ser una importante forma de cambio institucional. En algunos casos, la presión de la sociedad civil o de actores externos puede activar las instituciones latentes sin la necesidad de algún cambio legal. En realidad, el punto focal provisto por las normas existentes debe hacer que sea más fácil movilizarse en miras a conseguir la aplicación de leyes, en lugar de conseguir un acuerdo sobre un nuevo diseño institucional.

Dado que la activación/desactivación de las reglas formales es un fenómeno relativamente frecuente, y tiende a producirse de forma incremental (las reglas formales se mantienen intactas), el patrón de cambio institucional puede situarse en el cuadrante inferior izquierdo de la figura 2. Por lo tanto, hemos identificado dos patrones distintos de cambio institucional –sustitución en serie y activación/desactivación institucional– que ameritan un estudio junto a los patrones de modelos de cambio gradual identificado por académicos de democracias avanzadas.

Conclusión

El presente artículo examina los patrones de cambio institucional en un contexto en el que las reglas son inestables y/o aplicadas de manera desigual. En este contexto, el cambio institucional usualmente no se aproxima ni a un modelo de equilibrio de infrecuente pero dramático cambio ni a los modos de cambio gradual desarrollados por Thelen y sus colaboradores. Por el contrario, usualmente sigue un patrón de continua sustitución, caracterizado por la repetición de episodios de cambio total. En esos casos, el costo de la sustitución institucional para los actores poderosos es bajo. Cuando el costo de la sustitución es bajo, la estabilidad institucional tiene sus raíces en las preferencias, en lugar de en la fuerza de los actores clave con poder de veto. Bajo ciertas condiciones, los oponentes poderosos de una institución prefieren *non-enforcement* antes que reemplazar las normas. Este artículo también examina como el cambio gradual puede ocurrir en un entorno de débil institucionalidad. Por ejemplo, cuando el poder discrecional de facto sobre la capacidad de *enforcement* es alto, la disminución de *enforcement* puede producir un proceso de conversión en el que las instituciones reales se conviertan en instituciones “cortinas”. Por otra parte, mayor *enforcement* puede “activar” instituciones previamente latentes.

Las investigaciones futuras deberían explotar el considerable número de variaciones que existen dentro de un mismo país a lo largo de las diferentes dimensiones de debilidad institucional para comprender mejor las fuentes de dicha debilidad.³⁹ Incluso en países con entornos institucionales débiles, podemos encontrar una variación notable en la durabilidad y *enforcement*, tanto a través de las instituciones como a lo largo del tiempo. Por ejemplo, las

³⁹ Para más información sobre una de estas variaciones, ver Dargent (2012).

leyes laborales argentinas han probado ser mucho más resistentes que otras instituciones. Considerando que el sistema financiero, de pensiones, las leyes comerciales y de inversión, y otras instituciones económicas y sociales fueron reformadas dramáticamente –usualmente más de una vez– en la década de los 90 y 2000, la ley de labor colectiva se mantuvo intacta, a pesar de los dos grandes intentos por reformarla (Murillo 2005, 2011). De modo similar, en el Perú, se incrementó la aplicación de las leyes del servicio civil y de otras reglas burocráticas dentro del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas durante la década de los 90 y 2000, pero su aplicación en otras áreas del Estado no se dio (Dargent, 2012). Investigaciones futuras también deberían explorar las fuentes de cambio en los patrones de durabilidad y/o *enforcement* institucional. Por ejemplo, ¿cómo se podrían superar los patrones de sustitución continua? En algunos lugares de América Latina, algunas de las condiciones asociadas con la sustitución continua han cambiado en los últimos años. Por ejemplo, la inestabilidad del régimen ha disminuido considerablemente desde la década de los años ochenta (Mainwaring y Perez-Liñan, 2005). ¿Ha generado la democracia estable un proceso más gradual e incremental de cambio institucional? La inequidad socioeconómica también ha disminuido (aunque de manera menos dramática) en la última década (Lopez-Cava y Lustig, 2011). ¿Puede generar este cambio mayor congruencia entre los que escriben las leyes y los que detentan el poder?

En el espíritu de búsqueda de O'Donnell de una ciudadanía más efectiva y progresiva en América Latina, concluimos resaltando dos importantes fuentes de tensión en nuestro argumento. En

primer lugar, puede haber una compensación inherente entre el ámbito institucional y la estabilidad en entornos institucionales débiles.⁴⁰ Las instituciones que no son muy ambiciosas en su diseño –aquellas que no buscan generar grandes cambios– son menos propensas a desencadenar oposición de los actores con poder de veto informal y, por ende, tienen más posibilidad de establecerse. Por el contrario, las instituciones que son ambiciosas en su diseño –aquellas que buscan generar grandes cambios– son más propensas a amenazar los intereses de los actores poderosos. En este contexto existen dos escenarios. Si las reglas son aplicadas, la probabilidad de inestabilidad institucional es alta. Por otra parte, la limitada aplicación de las reglas ambiciosas puede mejorar su estabilidad. La Constitución chilena de 1980 es el ejemplo de una institución de alcance limitado –por ejemplo, incluye pocos derechos sociales– que ha demostrado ser tanto ejecutable como duradera. La Constitución argentina (Peronista) de 1949, “establece una serie de nuevas garantías con respecto a la de los trabajadores, ancianos, familias, educación y propiedad” (Ilsley, 1952: 230), es un ejemplo de una constitución ambiciosa que duró poco, en comparación a la Constitución ambiciosa mexicana de 1917 que perduró gracias a su bajo *enforcement*. Un posible camino de salida de este dilema puede ser la activación a lo largo del tiempo de instituciones ambiciosas pero débilmente aplicadas. Como ya se señaló, la Constitución brasilera de 1888 y la Constitución colombiana de 1991 se aproximaron a esta dinámica.

En segundo lugar, es más fácil crear instituciones durables y efectivas cuando los detentadores informales de poder son incluidos en el

⁴⁰ En su análisis sobre resistencia constitucional, Elkins, Ginsburg, y Melton (2009) cuestionan la relación entre el alcance y durabilidad, argumentando que las constituciones con gran alcance pueden durar si es que en el proceso constituyente se incluyen a una amplia gama de actores.

proceso de creación de las leyes para que dichos actores no tengan ningún incentivo para bloquear la aplicación de instituciones incipientes o dismantelarlas antes de que se establezcan. Como consecuencia, deberían emerger instituciones más efectivas donde la incorporación de los actores poderosos en el proceso de creación de las leyes les otorgue poder de veto sobre las reglas que afectan sus intereses. Sin embargo, en sociedades altamente desiguales, dichas instituciones pueden sufrir de una falta de legitimidad entre la mayoría de los ciudadanos que, a pesar de su igualdad política, no están dotados de tal poder. En una democracia, los políticos tienden a utilizar las mayorías electorales para crear instituciones más atractivas, que de ser aplicadas, podrían ser vulnerables al ataque de actores con poder de veto informal, —quienes podrían generar fácilmente patrones de sustitución continua. El camino de salida tal vez sea algo similar a la democratización “a plazos” propuesta por O’Donnell y Schmitter (1986): reformas institucionales ambiciosas que con la ayuda de la sociedad civil pueden ser activadas luego de ser establecidas. Como lo señala el trabajo sobre transiciones de O’Donnell y Schmitter (1986), el papel de la agencia sigue siendo vital.

Bibliografía

ACEMOGLU, Daron, Simon JOHNSON, James A. ROBINSON.

2001 “The colonial origins of comparative development: an empirical investigation”, *The American Economic Review*, Vol. 91, N.º 5, 1369-1401.

AGUERO, Felipe.

2000 “Institutions, transitions, and bargaining: civilians and the military in shaping postauthoritarian regimes”. In David Pion-Berlin, ed. *Civil-military relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

AWAPARA, Omar.

2010 “Despacio se llega lejos: cambio institucional, instituciones latentes, y el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros”. *Apuntes* 67, N.º 2: 5-36.

BENSUSAN, Graciela.

2006 *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. Mexico City: Miguel Angel Porrúa.

BERGMAN, Marcelo.

2009 *Tax evasion and the rule of law in Latin America: The political culture of cheating and compliance in Argentina and Chile*. University of Pennsylvania, University Press, College Park.

BRINKS, Daniel.

2006 “The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina”. In Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

2008 *The judicial response to police killings in Latin America: inequality and the rule of law*. New York: Cambridge University Press.

BRINKS, Daniel y Abby, BLASS.

2011 “International pressures and Potemkin courts: Real and apparent purposes in the construction of Latin American courts, 1975-2009”, Paper presented at the Conference *Ruling Politics: the Formal and Informal Foundations of Power in New Democracies*, Harvard University, Noviembre 21-22.

CALVO, Ernesto y Marcelo ESCOLAR.

2005 *La nueva política de partidos en la Argentina*. Fundación Pent y Prometeo.

CALVO, Ernesto y Juan Pablo MICOZZI.

2005 “The Governor’s Backyard: a seat-vote model of electoral reform for subnational multiparty races”. *Journal of Politics* 67, 4, noviembre.

CANTU, Federico y Sebastian SAIEGH.

2010 *Fraudulent Democracy? An analysis of Argentina’s infamous decade using supervised machine learning*. Unpublished ms, UCSD.

CAREY, John M.

2000 “Parchment, equilibria, and institutions. *Comparative Political Studies* 33, N.º 6/7: 735-61.

CAVAROZZI, Marcelo.

1987 *Autoritarismo y Democracia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

CENTENO, Miguel.

2002 *Blood and debt: War and the Nation-State in Latin America*. Penn State University Press.

CEPEDA-ESPINOSA, Manuel.

2004 "Judicial activism in a violent context: the origin, role, and Impact of the Colombian Constitutional Court". *Washington University Global Studies Law Review*, volumen 3 (ediciones especiales): 537-688.

COLLIER, Ruth , Berins y David.

1991 *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press.

COOK, Maria Lorena.

2007 *The politics of labor reform in Latin America: Between flexibility and rights*. University Park: Pennsylvania State University Press.

CRISP, Brian y Juan Carlos REY.

2001 "The sources of electoral reform in Venezuela". In Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds*. Nueva York: Oxford University Press.

CUKIERMAN A., Webb S., y Neyapti B.

1992 "Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes". *World Bank Economic Review* 6:353-98.

DARGENT, Eduardo.

2012 *Determinants of agency capacity in the Latin American State: lessons from Colombia and Peru*. Paper presented at the XXX meeting of the Latin American Studies Association, May 23-25, 2012, San Francisco, CA.

DE LA TORRE, Carlos.

2010 "Movimientos sociales y procesos constituyentes en Ecuador". In Martín Tanaka and Francine Jácome, eds., *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

EISENSTADT, Todd A.

2006 "Mexico's postelectoral concertaciones". In Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds. *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG, y James MELTON.

2009 *The endurance of National Constitutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

ETCHEBARRÍA, Koldo.

2006 *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

GARGARELLA, Roberto.

2011 "Notas sobre Kirchnerismo y justicia". En *La política en tiempos de Kirchner*. A. Malamud and M. De Luca (eds.) Buenos Aires: Eudeba.

GAURI, Varun y Daniel BRINKS, eds.

2008 *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the Developing World*. Nueva York: Cambridge University Press.

GIBSON, Edward L.

1996 *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

2004 "Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights". In Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GIBSON, Edward L. y Tulia G. FALLETI.

2004 "Unity by the stick: regional conflict and the origins of Argentine Federalism". In Edward L. Gibson, ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

GRINDLE, Merilee.

2010 *Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America*. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper 10-025 (junio 2010).

2012 *Jobs for the boys: patronage and the State in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

GREIF, Avner y David LAITIN.

2004 "A theory of endogenous institutional change". *American Political Science Review* 98, N.º 4 (Noviembre): 633-652.

GRZYMALA BUSSE, Anna.

2011 "Time will tell? Temporality and the analysis of causal mechanisms and processes". *Comparative Political Studies* 44, N.º 9 (septiembre): 1267-1297.

HAGOPIAN, Frances.

1990 "Democracy by undemocratic means: elites, political pacts, and regime transition in Brazil". *Comparative Political Studies* 23, N.º 2 (julio), pp. 147-169.

HELMKE, Gretchen.

2004 *Courts under constraints: judges, generals, and presidents in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

- 2007 *The origins of institutional crises in Latin America: A unified strategic model and test*. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- HENISZ, Witold J., Bennet A. ZELNER, y Mauro F. GUILLEN.**
- 2005 "The worldwide diffusion of market-oriented infrastructure reform, 1977-1999". *American Sociological Review* 70:871-97.
- 2005 "Legitimacy, interest group pressures and change in emerging institutions: The case of foreign investors and host Country Governments". *Academy of Management Review* 20, N.º 3: 361-82.
- HERMAN, Edward S. y Frank BRODHEAD.**
- 1984 *Demonstration elections: U.S.-Staged elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*. Boston: South End Press.
- HTUN, Mala.**
- 2003 *Sex and the state*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HUNTER, Wendy.**
- 1997 *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- HISLEY, Lucretia L.**
- 1952 "The Argentine constitutional revision of 1949". *Journal of Politics* 14, N.º 2: 224-240.
- JORDANA, Jacint y David. LEVI-FAUR.**
- 2005 "The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: sectoral and national channels in the making of new order". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 598: 102-124.
- KARL, Terry Lynn.**
- 1986 "Imposing consent: electoralism versus democratization in El Salvador". In Paul Drake and Eduardo Silva, eds. *Elections and democratization in Latin America, 1980-85*. La Jolla: Center for Iberian and Latin American Studies.
- 1990 "Dilemmas of democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23: 1 (octubre 1990), pp. 1-21.
- 1995 "The hybrid regimes of Central America". *Journal of Democracy* 6, N.º 3: 72-86.
- KARL, Terry Lynn y Philippe C. SCHMITTER.**
- 1991 "Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe". *International Social Science Journal* 43, N.º 2: 269-284.
- KLUG, Heinz.**
- 2000 *Constituting Democracy: law, globalism, and South Africa's political reconstruction*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- LANGSTON, Joy.**
- 2006 "The birth and transformation of the Dedazo in Mexico". In Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LEVI, Margaret.**
- 1988 *Of rule and revenue*. Berkeley: The University of California University Press.
- LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO.**
- 2005 "Theorizing about weak institutions: lessons from the Argentine case". In Steven Levitsky and María Victoria Murillo, eds. *Argentine Democracy: the politics of institutional weakness*. University Park: Penn State University Press.
- 2009 "Variation in Institutional Strength". *Annual Review of Political Science* 12.
- LEVITSKY, Steven y Lucan A. WAY.**
- 2010 *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press.
- LEVITT, Barry S.**
- 2012 *Power in the balance: presidents, parties, and legislatures in Peru and beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- LIJPHART, Arend.**
- 1994 *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- LOVEMAN, Brian.**
- 1993 *The Constitution of tyranny: regimes of exception in Spanish America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- LOPEZ-CAVA, Luis F. y Nora LUSTIG.**
- 2010 *Declining inequality in Latin America. A decade of progress*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- MAGALONI, Beatriz.**
- 2005 "The demise of Mexico's one party dominant regime". In Frances Hagopian and Scott Mainwaring, eds. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

MAHONEY, James y Kathleen THELEN.

2010 "A theory of gradual institutional change". In Mahoney and Thelen, eds. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.

MARTIN, Stacie.

2005 "Labor obligations in the US-Chile Free Trade Agreement". *Comparative Labor Law and Policy Journal*. 25: 201-26.

MAINWARING, Scott y Aníbal PÉREZ-LIÑAN.

2005 "Latin American democratization since 1978: democratic transition, breakdowns, and erosions". In Frances Hagopian and Scott Mainwaring, eds. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press.

MAUCERI, Philip.

2006 "An authoritarian presidency: How and why did presidential power run amok in Fujimori's Peru?" In Julio Carrión, ed. *The Fujimori legacy: the rise of electoral authoritarianism in Peru*. University Park: Pennsylvania State University Press.

McGUIRE, James.

1997 *Peronism without Perón: unions, parties, and democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.

McNULTY, Stephanie.

2011 *Voice and vote: decentralization and participation in post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.

MOE, Terry.

1995 "The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy". In *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and beyond* edited by O. E. Williamson. Nueva York: Oxford University Press.

MUKAND, Sharun y Dani RODRIK.

2005 "In search of the holy grail: policy convergence, experimentation, and economic performance." *American Economic Review*, vol. 95(1), pages 374-383.

MUNCK, Gerardo y Carol LEFF.

1997 "Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective". *Comparative Politics* 29, No. 3 (Abril): 343-362.

MURILLO, María Victoria.

2011 "La fortaleza institucional argentina en 2003-2011". En *La política en tiempos de los Kirchner*. A. Malamud and M. De Luca (eds.) Buenos Aires: Eudeba.

2005 "Partisanship Amidst convergence: labor market reforms in Latin America," *Comparative Politics* Vol. 37, No. 4, 441-458

MURILLO, María Victoria, Andrew SCHRANK, y Lucas RONCONI.

2011 "Latin American labor reforms: evaluating risk and security". In José Antonio Ocampo and Jaime Ros, eds., *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

NICHTER, Simeon.

2011 "Vote buying in Brazil: from impunity to prosecution". Paper presented at the Conference, *Ruling politics: The formal and informal foundations of power in new democracies*, Harvard University, noviembre 21-22, 2011.

NINO, Carlos.

1992 *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emece.

NOHLEN, Dieter.

1984 "Changes and choices in electoral systems". In Arend Lijphart and Bernard Grofman, eds. *Choosing an electoral system: issues and alternatives*. Nueva York: Praeger.

NORTH, Douglass C.

S/d *Institutions, institutional change, and economic performance*. Nueva York, Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1993 "On the State, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view with some postcommunist countries". *World Development* 21, N.º 8:1355-69.

1994 "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 N.º 1: 55-69.

1996 "Illusions about consolidation". *Journal of Democracy* 7(2):34-51.

1999 "Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion". In *The (un) rule of law and the underprivileged in Latin America*, ed. J Mendez, G O'Donnell, PS Pinheiro. pp. 303-337. Notre Dame: Univ. Notre Dame Press.

2010 *Democracy, agency, and the State: theory with comparative intent*. Oxford: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo and Philippe C, SCHMITTER.

1986 *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

O'NEIL, Kathleen.

2005 *Decentralizing the State: elections, parties, and local power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.

PACHANO, Simón.

2010 "Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador". In Martín Tanaka and Francine Jácome (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PEMPEL, T.J.

1998 *Regime shift: comparative dynamics of the Japanese political economy*. Ithaca: Cornell University Press.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (Eds.).

2006 *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

PIERSON, Paul.

1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Nueva York: Cambridge University Press.

2000 "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review* 94(2):251-67.

PIETERSE, M.

2004 "Coming to terms with judicial enforcement of socio-economic rights". *South African Journal of Human Rights* 20(3):383-417.

PRZEWORSKI, Adam.

1991 *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

REMMER, Karen L.

2008 "The politics of institutional change: electoral reform in Latin America, 1978-2002". *Party Politics* 14, N.º 1 (Enero): 5-30.

RISSE, Thomas, Stephen C. ROPP y Katherine SIKKINK eds.

2009 *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. Nueva York: Cambridge University Press.

ROSENBLUTH, Frances y Gretchen HELMKE.

2009 "The politics of Judicial Reform," in Margaret Levi, ed., *Annual Review of Political Science*.

SANCHEZ, Omar.

2009 "Party non-systems: a conceptual innovation". *Party Politics* 15, N.º 4: 487-520.

SCHMIDT, Gregory D.

1989 "Political variables and governmental decentralization in Peru, 1949-1988". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 31, N.º 1-2 (Primavera/Verano): 193-232.

SCHRANK, Andrew y Michael PIORE.

2007 "Norms, regulations, and labor standards in Central America". Cepal - *Serie Estudios y Perspectivas*. N.º 77 (febrero).

SCHMITTER, Philippe C. y Terry Lynn KARL.

1992 "The types of Democracy that are emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America". In Peter Volten, ed. *Bound to Change: consolidating Democracy in Central Europe*. Nueva York: Institute for East-West Security Studies.

SIMMONS, Beth y Zachary ELKINS.

2004 "The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy". *American Political Science Review* 98, N.º 1: 171-189.

SOBREVILLA PEREA, Natalia.

2010 "The enduring power of patronage in Peruvian elections: Quispicanchis, 1860". *The Americas* 67, N.º 1 (julio): 31-55.

SPILLER, Pablo y Mariano TOMMASI.

2007 *The institutional foundations of public policy: a transactions theory and an application to Argentina*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

STEIN E, M TOMMASI , K, ECHEBARRIA E LORA, M PAYNE.

2006 *The politics of policies: economic and social progress in Latin America, 2006 Report*. Cambridge, MA: Inter-American. Development Bank and David Rockefeller Center Latin American Studies/Harvard University Press.

STREECK, Wolfgang y Kathleen THELEN.

S/d "Introduction: institutional change in advanced political economies". In Streeck and Thelen, eds. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Nueva York: Oxford University Press.

SWIDLER, Ann.

1986 "Culture in action: symbols and strategies". *American Sociological Review*, 51 (abril): 273-286.

THEDIECK, Franz y Eduardo BULLER.

1995 "Descentralización de la administración en el Perú". En Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Programa de Gestión Urbana, ed. *Descentralizar en América Latina*. Quito, Ecuador: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica/Programa de Gestión Urbana.

THELEN, Kathleen y Sven STEINMO.

1992 "Historical institutionalism in comparative politics". In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds. *Historical institutionalism in comparative politics: State, society and economy*. New York: Cambridge University Press.

THELEN, Kathleen.

1999 "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science* 2:369-404.

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

VALENZUELA, Arturo.

1978 *The breakdown of democratic regimes: Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

VALENZUELA, J. Samuel.

1992 "Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions". In Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and Samuel Valenzuela, eds. *Issues in democratic consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press

1992 "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". In Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

VAN DE WALLE, Nicolas.

2001 *African economies and the politics of permanent crisis: 1979-1999*. Nueva York: Cambridge University Press.

WEINGAST, Barry.

2005 "Persuasion, preference change, and critical junctures: the microfoundations of macroscopic concept". In Ira Katznelson and Barry Weingast (eds). *Preferences and situations. Points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. Russell Sage Foundation.

WEYLAND, Kurt.

2005 "The diffusion of innovations: how cognitive heuristics shaped Bolivia's pension reform". *Comparative Politics* 38, N.º 1 (octubre): 21-42.

2007 *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

2008 "Toward a new theory of institutional change". *World Politics* 60 (enero 2008): 281-314.

WILSON, Bruce M.

2009 "Rights revolutions in unlikely places: Colombia and Costa Rica". *Journal of Politics in Latin America* 1, N.º 2: 59-85.

ZIBLATT, Daniel.

2006 *Structuring the State: The formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*. Princeton: Princeton University Press.