

Variación en la fortaleza institucional*

Steven Levitsky**
María Victoria Murillo***

Resumen

La investigación comparada sobre instituciones políticas ha comenzado a girar su foco del diseño institucional formal hacia la fortaleza institucional. Más que asumir la coincidencia entre las reglas formales y comportamiento político, estos estudios examinan cómo la variación en la estabilidad y/o imposición de las reglas formales moldean las expectativas y el comportamiento de los actores. Este artículo explora la agenda emergente de investigación sobre fortaleza institucional. Desagrega el concepto de fortaleza institucional en dos dimensiones –imposición y estabilidad– y argumenta que las instituciones varían ampliamente con respecto a ambas. El artículo luego examina las fuentes de esta variación y sus implicancias para la investigación comparada. Muestra cómo la investigación reciente acerca de las instituciones débiles puede ser utilizada para refinar las teorías existentes sobre los efectos, diseño y desarrollo institucionales, la que debería expandir su alcance comparativo. La conclusión examina diferentes posibilidades para desarrollar medidas comparativas de fortaleza institucional.

Palabras clave: Instituciones políticas - desarrollo institucional - instituciones débiles - imposición - estabilidad - países en desarrollo.

Abstract

Comparative research on political institutions has begun to turn from issues of formal institutional design to issues of institutional strength. Rather than assuming a tight fit between formal rules and political behavior, these studies examine how variation in the stability and/or enforcement of formal rules shapes actors' expectations and behavior. This article explores the emerging research agenda on institutional strength. It disaggregates the concept of institutional strength into two dimensions –enforcement and stability– and it argues that institutions vary widely on both dimensions. The article then examines the sources of this variation and its implications for comparative research. It shows how recent research on weak institutions may be used to refine existing theories of institutional effects, design, and development, which should broaden the comparative scope of these theories. The conclusion examines ways of developing comparative measures of institutional strength.

Keywords: *Political institutions - institutional development - weak institutions - enforcement - stability - developing countries.*

* Traducción de Claudia Baeza y Javier Loyola.

** Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, Massachusetts 02138; email: levitsky@wcfia.harvard.edu

*** Department of Political Science, Columbia University, New York, New York 10027; email: mm2140@columbia.edu

I. INTRODUCCIÓN

El giro institucional en política comparada enfocó su atención considerablemente en los asuntos de diseño institucional formal. Dada la difusión global de la democracia durante la última parte del siglo veinte, este enfoque no es sorprendente. La proliferación de nuevas constituciones, sistemas electorales, cortes constitucionales, bancos centrales, y otras instituciones creó una oportunidad sin precedentes para que los académicos estudiaran las causas y consecuencias del diseño institucional. Es más, la expansión de la democracia significó que los arreglos constitucionales en los países en desarrollo y postcomunistas se parecieran cada vez más a aquellos de los países industriales avanzados, lo que presentó a los académicos la oportunidad de probar las teorías existentes –casi todas ellas basadas en estudios de los Estados Unidos y Europa Occidental– en un nuevo conjunto de casos.

Más recientemente, sin embargo, la investigación acerca de las instituciones políticas en el mundo en desarrollo ha girado hacia otra, hasta ahora poco estudiada, dimensión: la fortaleza institucional. Los debates sobre diseño constitucional durante los 90 a menudo dieron por sentado que las reglas que estaban siendo diseñadas serían impuestas y mínimamente estables. En efecto, las reglas de papel (Carey, 2000) fueron equiparadas con las instituciones, asumiendo que estas reglas que fueron escritas en papel ya sea reflejarían o generarían expectativas compartidas acerca de cómo los otros se comportarían. Aunque estos supuestos a menudo se sostienen bien en estudios de democracias avanzadas, donde los marcos subyacentes de elaboración de reglas son estables y Estados efectivos aseguran que la mayoría de las reglas sean regularmente hechas cumplir, ellos no se ajustan igual de bien al mundo en desarrollo. Un cuerpo emergente de investigación muestra que muchas instituciones formales en África, América Latina, Asia y la antigua Unión Soviética no son ni mínimamente estables ni regularmente impuestas. En otras palabras, en lugar de echar raíces y generar expectativas de comportamiento compartidas, las reglas formales son ampliamente impugnadas, rutinariamente violadas, y frecuentemente cambiadas.

Por ejemplo, mientras se estaba escribiendo este artículo, Bolivia y Ecuador estaban redactando nuevas constituciones con el objetivo de “refundar la república”. Sin embargo, ambos países ya habían escrito nuevas constituciones durante los 90; de hecho, cada país había escrito al menos 16 constituciones diferentes –alrededor de una por década– desde la independencia. En Argentina, la seguridad vitalicia de los jueces de la Corte Suprema ha sido consagrada en la Constitución desde 1853. No obstante, virtualmente cada gobierno desde los 40, incluyendo tres de los primeros cuatro presidentes elegidos en la era democrática post-1983, manipularon la corte con impunidad (Helmke, 2004). Como Huntington (1968) sostuvo hace cuatro décadas, un problema mayor en gran parte del mundo en desarrollo es que las instituciones de todos los tipos han fallado consistentemente en echar raíces. Tal debilidad institucional tiene implicancias de gran alcance. En ausencia de reglas del juego estables y efectivas, tanto la democracia como el crecimiento económico son difíciles de sostener (O’Donnell, 1993, 1994; Spiller y Tommasi, 2007).

Este artículo examina la investigación reciente respecto de las causas y consecuencias de la debilidad institucional, tratando de reunir un gran pero dispar cuerpo de trabajo en una agenda de investigación más coherente. Estudios recientes acerca de instituciones políticas en países en desarrollo y en el mundo postcomunista muestran que las instituciones formales varían ampliamente a lo largo de dos dimensiones: imposición y estabilidad. Esta variación tiene importantes implicancias teóricas. Donde los actores no esperan que las instituciones formales perduren o sean hechas cumplir, su comportamiento a menudo diferirá marcadamente. Las teorías existentes sobre el diseño y los efectos de las instituciones formales pueden así necesitar ser refinadas si han de ser útilmente aplicadas a casos de debilidad institucional. Tratando la fortaleza institucional como una variable, más que como un supuesto que se da por sentado, estudios recientes han comenzado a refinar las teorías institucionales en formas que aumentan su utilidad en contextos –tal como el de gran parte del mundo en desarrollo– en los que las instituciones formales fuertes son la excepción, no la regla.

El artículo está organizado en tres secciones principales. La primera sección desglosa el concepto de fortaleza institucional en dos dimensiones, imposición y estabilidad. Luego muestra cómo las instituciones del mundo real varían a lo largo de ambas dimensiones. La segunda sección examina algunas potenciales causas de variación en la imposición y la estabilidad institucional. La tercera sección discute las implicancias de la variación en la fortaleza institucional para la construcción de teorías en política comparada.

II. EL CONCEPTO DE FORTALEZA INSTITUCIONAL: IMPOSICIÓN Y ESTABILIDAD

Las instituciones políticas pueden ser definidas como reglas y procedimientos ideados por los seres humanos –tanto formales como informales– que restringen y permiten el comportamiento político. Pese a la importancia de las reglas y procedimientos informales (March y Olsen, 1989; North, 1990a; O'Donnell, 1996; Helmke y Levitsky, 2006), este artículo se centra en las reglas formales o escritas, o lo que Carey llama instituciones “de papel”. Siguiendo a North (1990a: 4-5), distinguimos entre instituciones (las “reglas del juego”) y organizaciones (los “jugadores”).

La fortaleza institucional puede ser conceptualizada a lo largo de dos dimensiones: imposición y estabilidad. La imposición es el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica. Donde todos los actores relevantes en un territorio dado cumplen rutinariamente con las reglas de papel o enfrentan un alto riesgo de castigo, la imposición es alta¹.

Por estabilidad queremos decir durabilidad. Las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones –esto es, distribuciones de poder y preferencias subyacentes– bajo las cuales inicialmente

¹ No equiparamos imposición con obediencia. Aunque la imposición eleva el costo de la no obediencia, los actores a menudo cumplen con las reglas por otras razones, incluyendo una percepción de la justicia de la ley, la reciprocidad ética en respuesta al cumplimiento de los otros, el acuerdo ideológico o el puro hábito (Levi, 1988, 1997).

se crearon y reprodujeron². La inestabilidad institucional debe ser distinguida del cambio institucional “normal”. Dado que incluso las leyes más robustas evolucionan, uno o más casos de cambio institucional no pueden ser tomados necesariamente como un indicador de inestabilidad. Más bien, la inestabilidad institucional es mejor entendida como un *patrón* en el que, dado un ambiente común (esto es, perturbaciones exógenas, cambios en el poder y en las distribuciones de preferencias), un arreglo institucional particular cambia con mayor frecuencia que otros similarmente diseñados. Por ejemplo, si Bolivia y Ecuador han tenido seis constituciones diferentes desde la Segunda Guerra Mundial, mientras que México ha tenido sólo una (a pesar del cambio considerable en las coaliciones de régimen, distribuciones de poder y preferencias de la élite), entonces las constituciones boliviana y ecuatoriana pueden ser consideradas menos estables que la mexicana.

FIGURA 1
Dos dimensiones de la fortaleza institucional

		IMPOSICIÓN	
		ALTA	BAJA
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables (pero débilmente impuestas)
	Baja	Instituciones formales inestables (pero efectivamente impuestas)	Instituciones formales débiles

La imposición y la estabilidad no necesariamente varían juntas. Como muestra la Figura 1, las dos dimensiones pueden combinarse para producir cuatro tipos distintos. El cuadrante superior izquierdo de la Figura 1 corresponde a instituciones fuertes, o a aquellas que son a la vez estables e impuestas. Son estos casos “puros” de fortaleza institucional –caracterizados por un estrecho acoplamiento entre reglas formales y comportamiento actual– los que predominan en la mayoría de las teorías de las instituciones generadas por los estudios de las democracias industrializadas avanzadas. Sin embargo, la fortaleza institucional no es exclusiva de las democracias establecidas. México sostuvo y forzó una prohibición de la reelección presidencial y legislativa durante casi todo el siglo veinte. Del mismo modo, el sistema electoral argentino de representación proporcional (RP) basado

² Esta conceptualización tiene su raíz en la tradición institucionalista histórica. Los académicos de la tradición de la elección racional generalmente esperan que las instituciones cambien en respuesta a cambios en el poder y en las distribuciones de preferencias (ver Knight, 1992). En nuestra conceptualización, las instituciones pueden ser estables aun cuando sus metas cambien (ver Huntington, 1968). Aquí diferimos de Streeck y Thelen (2005), quienes tratan la adaptación a las metas como una forma de cambio institucional.

en listas provinciales, el sistema de RP brasileño de listas abiertas y el sistema electoral binominal chileno permanecieron estables y fueron hechos cumplir durante los 90 y 2000, a pesar de críticas generalizadas y demandas por cambiarlos.

El cuadrante inferior izquierdo corresponde a las instituciones que son hechas cumplir pero son inestables. En tales casos, las reglas de papel son ampliamente seguidas, pero son modificadas comparativamente con alta frecuencia, de modo que los actores son incapaces de desarrollar expectativas compartidas sobre la base de comportamientos pasados. Un ejemplo de esto son las reglas electorales de Polonia. Cada elección polaca en la primera década postcomunista fue “precedida por una contienda entre partidos políticos para modificar la ley electoral, resultando en cuatro leyes electorales sustantivamente diferentes” (Benoit y Hayden, 2004: 397). Así, el sistema electoral cambió desde un desempate de mayoría en las elecciones para el Sejm de 1989 a un sistema de RP Hare de dos niveles en 1991, a un sistema de RP D’Hondt con umbrales más altos en 1993, a un sistema de RP Sainte-Lague modificado de un solo nivel en el 2001 (Benoit y Hayden, 2004). Igualmente, Madagascar sufrió tres reformas constitucionales importantes durante los 90: en 1992, reemplazó una constitución superpresidencialista por un semipresidencialismo de estilo francés; en 1995, adoptó un sistema semipresidencial modificado en el que los presidentes podían destituir a los primeros ministros y, en 1998, se volvió a un sistema presidencial con un Ejecutivo dominante (Marcus, 2005).

El cuadrante superior derecho corresponde a las instituciones formales que son estables pero no impuestas. En otras palabras, las reglas permanecen en los libros por largos períodos de tiempo pero son rutinariamente ignoradas, sirviendo, de hecho, como “fachadas”. En tales casos, los actores adhieren frecuentemente a las reglas del juego establecidas de carácter informal. Por ejemplo, muchas cláusulas de la Constitución de México de 1917 –incluidas aquellas que ordenaban elecciones justas, posesión de seguridad judicial y una presidencia débil– fueron ignoradas por décadas. Aunque las reglas del juego políticas fueron relativamente estables después de la década de 1930, muchas de ellas –incluyendo el bien conocido *dedazo*, con el que los presidentes seleccionaban a sus sucesores unilateralmente– eran informales (Weldon, 1997; Langston, 2006).

Las instituciones socialistas en China y Vietnam contemporáneos proveen otro ejemplo. En ambos países, las instituciones socialistas permanecieron formalmente en su lugar durante los 90 –quizás porque su eliminación amenazaría la cohesión de la élite o la legitimidad del régimen– pero eran crecientemente abandonadas en la práctica. En China, las leyes que prohíben la propiedad privada permanecen en los libros, pero los agentes económicos –coludidos con los funcionarios estatales locales– desarrollaron acuerdos “cuasi-legales” para operar firmas privadas, obtener crédito y reunir capital (Tsai, 2007). En Vietnam, las leyes socialistas limitantes de la inversión extranjera fueron ignoradas durante los 90 en la medida en que los funcionarios estatales locales llevaron a cabo medidas de liberalización para “romper la valla” (Malesky, 2005). En ambos casos, el fracaso al momento de hacer cumplir leyes existentes, mientras se las mantenía en los libros, transformó las alguna vez efectivas instituciones en instituciones decorativas.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho de la Figura 1 corresponde a las instituciones que no son ni estables ni regularmente hechas cumplir. Aquí el acoplamiento entre reglas formales y comportamiento real es muy laxo. Las reglas existen sobre el papel, pero en la práctica hacen muy poco para constreñir los comportamientos de los actores o moldear sus expectativas³. Por ejemplo, la primera Constitución de Bolivia, escrita en 1826, fue “nunca plenamente implementada” (Loveman, 1993: 238) y fue abolida en tres años. Las constituciones sucesivas de 1831 y 1834 fueron también rápidamente descartadas, y nuevas constituciones fueron promulgadas en 1839, 1843, 1851 y 1861 (Loveman, 1993: 239-60). El General Mariano Melgarejo “canceló” la Constitución de 1861 tras tomar el poder en 1864, y con posterioridad promulgó una nueva “por un capricho” (Loveman, 1993: 251-52). En un banquete celebrando la nueva carta, Melgarejo declaró:

Quiero que [los señores] a quienes acabo de hablar sepan, y todos los honorables congresistas también, que la Constitución de 1861, que fue una muy buena, me la llevo en este bolsillo (izquierdo), y que la de 1868, que es incluso mejor de acuerdo a estos [señores], me la llevo en este otro bolsillo, y que nadie sino yo gobierna Bolivia (Loveman, 1993: 252).

Muchas instituciones políticas contemporáneas combinan inestabilidad y baja imposición. Por ejemplo, la estructura constitucional de Pakistán postcolonial, que prescribía un Parlamento fuerte y un Ejecutivo débil, no era ni estable ni se hacía cumplir durante las primeras cuatro décadas de independencia del país. En la independencia en 1947, Pakistán era “una forma de gobierno parlamentaria de estilo británico” en la cual los presidentes formalmente no tenían “ningún rol directo en el gobierno excepto en las emergencias más graves” (Rose y Evans, 1997: 95). Sin embargo, el líder fundador, Mohammad Ali Jinnah, estableció un patrón de autoridad ejecutiva de facto que superó con creces lo prescrito por ya sea la carta colonial o la Constitución postcolonial (1956) (Sherwani, 1962; Rose y Evans, 1997: 95). La Constitución parlamentaria fue disuelta en 1958 tras un golpe militar, y la Constitución promulgada por el gobernante militar Muhammad Ayub Khan en 1962 estableció brevemente un sistema presidencial formal (Sherwani, 1962). Sin embargo, la Constitución de Abu Khan no sobrevivió su caída del poder en 1969, y en 1973 Pakistán adoptó de nuevo una Constitución parlamentaria. Entre 1973 y 1985, los límites formales al poder presidencial fueron una vez más débilmente impuestos, y en 1985 una enmienda constitucional formalmente fortaleció la presidencia (Rose y Evans, 1997: 95).

³ Incluso estos casos “puros” de debilidad institucional difieren de la *ausencia* de una institución. Debido a que existen sobre el papel, incluso las instituciones inestables o débilmente impuestas pueden suavemente guiar las expectativas de los actores proporcionando al menos algunas señales acerca del comportamiento de los demás. Incluso cuando es improbable que las leyes de papel sean hechas cumplir u obedecidas, los actores deben por lo menos tenerlas en cuenta, incorporando la baja probabilidad de sus efectos previstos en sus cálculos estratégicos. De hecho, las leyes que son ampliamente subvertidas pueden no obstante servir como un punto de referencia en el menú de opciones disponibles, con una ligeramente más alta probabilidad de ocurrencia que otras alternativas.

Mientras que la literatura sobre las instituciones políticas se ha centrado principalmente en el cuadrante superior izquierdo de la Figura 1, todos los cuatro patrones institucionales son comunes en el mundo en desarrollo y postcomunista. Además, los cuatro patrones pueden ser duraderos. Por ejemplo, algunas leyes formales duran precisamente porque no son hechas cumplir. Tomemos el caso de México postrevolucionario. Si la Constitución de 1917 hubiera sido rigurosamente impuesta, de forma tal que las elecciones hubieran sido verdaderamente limpias y competitivas, el resultado bien podría haber sido un conflicto político intenso que podría haber amenazado la estabilidad del régimen del PRI. En otras palabras, la estabilidad del régimen descansó, en parte, en una falla sistemática para cumplir con los elementos centrales de la Constitución de 1917. Del mismo modo, la imposición puede, en algunos casos, socavar la estabilidad institucional. Consideremos Argentina: entre 1930 y 1943, los conservadores argentinos mantuvieron el poder mediante el uso del fraude en las elecciones. Tras 1943, sin embargo, las leyes electorales fueron acatadas, y existió poco fraude o manipulación del proceso de conteo de los votos. Sin embargo, una consecuencia de este cumplimiento fue una creciente inestabilidad institucional. Los poderosos actores que se opusieron a resultados electorales particulares, usualmente victorias peronistas, repetidamente socavaron el orden democrático (vía golpes de Estado) y modificaron las instituciones electorales –pasando de un sistema de pluralidad (1958, 1963) a un sistema de desempate presidencial de dos vueltas y de nuevo a la pluralidad (1983)– en un esfuerzo por prevenir dichos resultados.

III. EXPLICANDO LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL

¿Qué explica la variación en la fortaleza de las instituciones de papel? Las propias instituciones varían en estabilidad e imposición. Por ejemplo, las leyes contra la prostitución, la eutanasia y la contratación de inmigrantes indocumentados tienden a ser débilmente impuestas incluso en países con sistemas legales efectivos (Van Oenen, 2001). Nuestro interés primordial, sin embargo, reside en la variación de la fortaleza institucional entre países. ¿Por qué la autonomía del Banco Central fue respetada en el Chile post-Pinochet, mientras que ha sido violada repetidamente en Argentina? ¿Por qué los límites del mandato presidencial permanecen intactos por casi un siglo en México, mientras que fueron revisados o desechados sólo unos pocos años después de ser consagrados en las constituciones de Bielorrusia, Camerún, República Dominicana, Gabón, Kazajistán, Namibia, Uganda y en otros lugares? Durante los 90, en la medida en que la difusión global de las instituciones democráticas formales y de mercado atrajo la atención de los académicos sobre asuntos de diseño institucional, estas preguntas fueron a menudo descuidadas. En efecto, los debates sobre diseño institucional a menudo dieron por sentado que las reglas de papel serían estables y efectivas. En otras palabras, se suponía que los actores que escribieron las reglas tendrían la voluntad y la capacidad para hacerlas cumplir. Sin embargo las instituciones formales a menudo “nacen débiles”, ya sea porque los actores que las crean carecen de interés en hacerlas cumplir (o sostenerlas) o porque carecen de la capacidad para hacerlas cumplir (o sostenerlas). En esta sección, exploramos algunas de las condiciones que subyacen a tal debilidad institucional.

3.1. Explicando las instituciones débilmente impuestas

Las instituciones débilmente impuestas pueden ser creadas de manera intencional o no. Muchas instituciones son débiles porque los actores que las crearon no tienen la intención de hacerlas cumplir. Así, un estímulo para el surgimiento de instituciones débilmente impuestas es una divergencia entre los objetivos reales y los objetivos declarados en forma pública por los actores políticos. Las instituciones formales pueden ser tan ampliamente vistas como “apropiadas” que los detentadores del poder las adoptan no para lograr los fines para los cuales están diseñadas, sino más bien en la búsqueda de legitimidad internacional o doméstica. Este fenómeno los sociólogos institucionalistas lo llaman isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Rowan, 1991). En su forma extrema, tales instituciones pueden efectivamente servir como fachadas que los detentadores del poder tienen interés en mantener en los libros pero ningún interés en hacerlas cumplir. Estas instituciones pueden ser estables, pero su estabilidad está basada en una expectativa compartida de que las reglas no serán hechas cumplir.

En el mundo en desarrollo, las instituciones decorativas son a menudo una respuesta a las demandas o expectativas internacionales. La dependencia de la asistencia internacional crea incentivos para que las élites estatales pidan prestada la forma –aunque no necesariamente la sustancia– de las instituciones de estilo occidental (Joseph, 1999; Van de Walle, 2001). Tomemos, por ejemplo, las elecciones. Durante los 90, el poder sin precedentes de las democracias capitalistas occidentales y la ausencia de alternativas de régimen legitimadas internacionalmente crearon incentivos para que las élites en los estados periféricos celebraran elecciones multipartidistas. Sin embargo, en gran parte de la ex Unión Soviética y África, las élites gobernantes adoptaron la arquitectura formal de la democracia sin ninguna intención de permitir que esas instituciones aflojaran su control sobre el poder (Joseph, 1999; Levitsky y Way, 2002). En muchos casos lo que emergió fue una “democracia virtual”, un régimen cuyas instituciones formales tenían más que ver con lo “ritual y simbólico, apariencia y presentación” que con la competencia política (Joseph, 1999: 13).

Las instituciones decorativas también pueden ser creadas en la persecución de legitimidad doméstica. Algunas leyes están escritas (o permanecen en los libros) porque un gran número de ciudadanos las ven como moralmente apropiadas, a menudo porque están arraigadas en códigos religiosos o en concepciones de los derechos básicos ampliamente compartidos. Así, incluso cuando los funcionarios estatales no pueden o no quieren hacer cumplir en forma sistemática estas leyes, su remoción es políticamente impensable. Ejemplos de tal imposición deliberada incluyen leyes contra la prostitución, el uso de drogas suaves, la eutanasia y, en algunos países, el aborto (van Oenen, 2001). Aunque los estatutos punitivos antidivorcio y antiaborto estuvieron en los libros en Argentina, Brasil y Chile durante la mayor parte del siglo veinte, ellos fueron “casi nunca hechos cumplir” (Htun, 2003: 153-54). Según Htun, las leyes fueron diseñadas principalmente para alcanzar metas morales o simbólicas más que para moldear el comportamiento. Por ejemplo, después de que una prohibición al divorcio fuera escrita en la Constitución de Brasil de 1946, un comentarista remarcó que “la disposición fue mantenida por amor e hipocresía. Nadie que votó por ella negó que la [regla] es... incapaz de impedir lo que es evidente en la sociedad brasileña: el divorcio de facto y los resultantes matrimonios de facto” (Htun, 2003: 86).

Las instituciones débilmente impuestas pueden también ser no intencionadas. Los actores que crean las reglas y procedimientos formales pueden carecer del poder para hacerlas obligatorias para todos los actores. De hecho, una causa importante de la débil imposición es la limitada capacidad estatal para vigilar y sancionar. La baja capacidad burocrática –por ejemplo, la ausencia de un servicio civil profesional o de una infraestructura que efectivamente penetre el territorio nacional– limita la habilidad de los actores estatales para vigilar las violaciones a la regla (González y King, 2004). Cuando los organismos públicos y los funcionarios responsables de la imposición son débiles o están ausentes, los incentivos de los actores para cumplir con las reglas oficiales –sin importar sus preferencias originales– serán débiles. Estudios recientes han relacionado la baja imposición, o el “no imperio de la ley”, al alcance limitado del Estado (O’Donnell, 1993, 1999; Herbst, 2000; González y King, 2004; Yashar, 2005; Soifer, 2006). Por ejemplo, Soifer (2006) muestra cómo las repetidas fallas del gobierno para hacer cumplir los impuestos, la conscripción y otras leyes en Perú están arraigadas en el limitado poder de infraestructura del Estado en el campo. Asimismo, la no imposición de la legislación de los derechos civiles en el sur de los Estados Unidos antes de la década de los 50 ha sido atribuida al alcance limitado del Estado (González y King, 2004).

Las instituciones débilmente impuestas también pueden estar enraizadas en una disyunción entre aquellos actores con la autoridad formal para hacer las reglas y aquellos que detentan el poder “real”. En la mayoría de las democracias establecidas, las autoridades formales que hacen las reglas (por ejemplo, Parlamentos, Cortes Supremas) están totalmente investidas de poder, y como resultado las leyes que producen son generalmente de carácter obligatorio para todos los actores de la sociedad. En muchas políticas, sin embargo, los poderes formales y de facto no están tan prolijamente fusionados. Aquellos que escriben las reglas no siempre tienen el poder para hacerlas cumplir de manera sistemática. Por ejemplo, las autoridades monárquicas, militares o religiosas pueden ejercer un poder “tutelar” informal sobre los gobiernos elegidos, limitando su capacidad para hacer cumplir la ley. Aunque la Constitución de Guatemala de 1985 declaró que el ejército era “apolítico, obediente, y no deliberativo”, existieron “pocas fuerzas contrarias para compensar el poder de las fuerzas armadas” durante los 80 (Fitch, 1998: 54) y, como resultado, el ejército “conserva [conservó] el control del Estado desde sus cuarteles” (Torres-Rivas, 1996: 52). Asimismo, aunque la Constitución consagra las garantías de derechos humanos, el Presidente Vinicio Cerezo reconoció que fue incapaz de hacer cumplir estos derechos (Fitch, 1998: 54-55) y, de hecho, “los derechos humanos fueron violados de la misma manera como en la era de los gobiernos militares” (Torres-Rivas, 1996: 53).

En algunos casos, la imposición débil es involuntaria pero no inesperada. Los reformadores pueden adoptar leyes ambiciosas que es improbable que sean igualmente hechas cumplir en sus inicios pero que de modo potencial empoderan a los actores más débiles para perseguir su implementación por medio de los tribunales. En otras palabras, los redactores de las reglas son conscientes de su incapacidad para hacer que las reglas formales sean obligatorias, sin embargo ellos las escriben en un esfuerzo por fortalecer su mano en la futura negociación

vis-à-vis de los actores poderosos. Por ejemplo, las constituciones en Brasil (1998) y Sudáfrica (1996) incluyeron una variedad de derechos sociales o de “tercera generación” –tales como la igualdad racial y de género y los derechos a la vivienda, cuidado de salud y a un medio ambiente limpio– que el Estado no podía garantizar en aquel momento pero por los que los activistas presionaron con la esperanza de hacerlos efectivos mediante la legislación y acción judicial posteriores (Klug, 2000: 91-92; Htun, 2003: 126)⁴. Aunque la imposición de estos derechos resultó ser desigual, la acción legal posterior sí situó asuntos de cumplimiento en la agenda (Pieterse, 2004; Htun, 2003: 126).

La imposición débil puede también estar enraizada en variados niveles de cumplimiento societal. Como Levi ha argumentado, las reglas en funcionamiento generalmente muestran altos niveles de “cumplimiento cuasivoluntario”, el que a su vez está arraigado en la percepción de que las reglas son justas y de que los otros las cumplirán o serán castigados (Levi, 1988: 52-70; 1997: 19-25). Cuando los niveles de cumplimiento cuasivoluntario son altos, los costos de la vigilancia y la imposición se reducen, en la medida en que los organismos estatales pueden concentrar sus recursos escasos en aquellos actores que tienen mayores probabilidades de no cumplir (Levi, 1988: 54). Cuando el cumplimiento cuasivoluntario es bajo, los estados deben confiar casi por completo en la coerción, la que puede ser costosa e ineficaz (Levi, 1988: 50).

Finalmente, la imposición débil puede estar enraizada en la desigualdad. La coexistencia de democracia política y altos niveles de desigualdades sociales, económicas o étnico-religiosas crean condiciones bajo las cuales ciertas reglas son menos propensas a ser hechas cumplir. Por un lado, las élites privilegiadas tienen un incentivo para eludir leyes o políticas que permiten a los grupos desfavorecidos traducir sus derechos políticos en peticiones por una mayor igualdad sustantiva. Lieberman (2003) ha mostrado que en Brasil, donde igualdad política nominal (vía ciudadanía multirracial) coexistió con una extrema desigualdad racial y socioeconómica, los ricos sistemáticamente no cumplieron con leyes fiscales que, de haber sido hechas cumplir, habrían permitido una redistribución de la riqueza. Por otra parte, las enormes disparidades de riqueza dificultan a quienes carecen de recursos demandar una igualdad efectiva ante la ley, ya que suelen estar pobremente informados acerca de sus derechos y les falta tanto acceso al sistema de justicia como capacidad para vigilar el comportamiento de las autoridades estatales.

3.2. Explicando la variación en la estabilidad institucional

Estudios recientes han encontrado una considerable variación entre los países (y dentro de los países) en la estabilidad de las instituciones políticas formales (Stein *et al.*, 2006; Spiller y Tommasi, 2007). Sin embargo, los académicos recién están comenzando a explorar las

⁴ Esta estrategia fue influenciada por la experiencia de los Estados Unidos, donde los derechos civiles constitucionales fueron aplicados inequitativamente (entre los grupos raciales y regiones) por décadas, y en última instancia las cortes cumplieron el rol central de aumentar su imposición.

fuentes de esta variación (ver Clemens y Cook, 1999; Helmke, 2007). Como la imposición débil, la inestabilidad está a menudo arraigada en una disyunción entre quienes redactan las leyes y los que detentan el poder. Tales disyunciones con frecuencia emergen cuando el equilibrio de fuerzas es incierto o está cambiando rápidamente. Aunque un equilibrio incierto de fuerzas puede producir un arreglo de compromiso que proteja los intereses de todos los actores principales (Przeworski, 1991: 87-88), puede con la misma facilidad conducir al error de cálculo y a la equivocación. Aquellos en el control temporal del proceso de redacción de reglas pueden fallar al tomar en cuenta las reales distribuciones de poder, dejando las instituciones recién diseñadas vulnerables al asalto por parte de los poderosos actores que permanecen fuera del proceso. En Gabón, por ejemplo, cuando una Conferencia Nacional pluralista fue autorizada a redactar una nueva Constitución multipartidista en 1990, las fuerzas de oposición “políticamente intoxicadas” crearon una serie de chequeos formales sobre la autoridad presidencial (por ejemplo, autoridad electoral independiente, límites del mandato), pero no pudieron sacar al Presidente Omar Bongo del control sobre los recursos del Estado o del aparato coercitivo (Messone y Gros, 1998: 138). Con su poder real intacto, Bongo desmanteló la mayoría de estas instituciones en los años que siguieron.

En situaciones de transición, los nuevos arreglos institucionales son más susceptibles de perdurar cuando los que escriben las reglas ya sea a) ganan la aceptación de los actores y grupos poderosos que permanecen fuera del proceso de redacción de la ley o b) decisivamente derrotan a sus principales oponentes, destruyendo así su capacidad para revocar las reglas en el futuro (ver Przeworski, 1991: 81-88). Cuando nada de esto ocurre, los actores poderosos que pierden bajo los nuevos arreglos institucionales es muy probable que trabajen para revocarlos tan pronto como estén en la posición de hacerlo. Por ejemplo, el gobierno de Perón utilizó su mayoría electoral para imponer una Constitución en 1949 sin incorporar a la oposición Radical, quienes mantuvieron recursos considerables de poder pese a su debilidad electoral. Estos grupos nunca aceptaron las nuevas reglas del juego, y cuando Perón fue derrocado seis años más tarde, su Constitución fue desechada. Por el contrario, la Constitución de Argentina de 1853 (que fue impuesta a todas las provincias por los vencedores de una guerra civil) y su Constitución de 1994 (el producto de un acuerdo negociado entre peronistas y líderes radicales) probaron ser más estables.

La estabilidad institucional también tiene sus raíces en el tiempo. El tiempo importa por lo menos en dos sentidos. Primero, como Grzymala-Busse (2006) ha argumentado, el ritmo del diseño institucional puede afectar la estabilidad. Donde las instituciones son creadas lentamente, los actores tienen más tiempo para evaluar sus (a menudo no intencionadas) consecuencias, calcular cómo las reglas afectan sus intereses y organizarse para la defensa colectiva de (o la oposición a) las reglas. Las reglas que sobreviven un lento proceso de formación son así más susceptibles a disfrutar del apoyo organizado y de otros medios de reproducción institucional. En contraste, cuando las leyes son diseñadas rápidamente, los actores son más propensos a calcular mal sus potenciales consecuencias y/o cómo sus intereses se ven afectados, y los mecanismos de reproducción tienen menos tiempo para emerger (Grzymala-Busse, 2006).

Otro factor subyacente a la estabilidad institucional es el paso del tiempo (Hacker, 2004; Pierson, 2004). Cuando los arreglos institucionales persisten (y son hechos cumplir) en el tiempo, sobreviviendo crisis repetidas y cambios de gobierno, los actores desarrollan expectativas de estabilidad y en consecuencia invierten en habilidades, tecnologías y organizaciones que son apropiadas para esas instituciones (North, 1990a, b; Pierson, 2000a). Como estas inversiones se acumulan, los acuerdos existentes aumentan cada vez más su atractivo en relación a sus alternativas, elevando así el costo de reemplazo institucional.

Sin embargo, tales círculos virtuosos no son inevitables. Cuando las instituciones formales son reiteradamente revocadas o resultan ineficaces, los actores pueden desarrollar expectativas de inestabilidad (Przeworski, 1991: 82; Grzymala-Busse, 2006). En consecuencia, ellos serán menos propensos a invertir en esas instituciones o desarrollar habilidades y tecnologías adecuadas para ellas, manteniendo de este modo bajo el costo de revocar las reglas. Los patrones de debilidad institucional pueden ser reforzados por las inversiones de los actores en las habilidades y tecnologías apropiadas a un entorno institucional inestable o a reglas del juego informales alternativas. En un contexto de persistente inestabilidad del régimen, por ejemplo, los actores pueden optar por no invertir en la construcción de partidos o en habilidades legislativas –que sólo son útiles bajo instituciones democráticas– y en lugar de eso desarrollar habilidades (por ejemplo, capacidad insurreccional), recursos (por ejemplo, redes clandestinas y otras organizaciones no partidistas) y relaciones (por ejemplo, con autoridades religiosas, los militares o poderes extranjeros) que aumenten su capacidad para operar en múltiples configuraciones de régimen. Estas inversiones pueden otorgar a los actores una ventaja en la política no institucional, reforzando así patrones existentes de debilidad institucional. Finalmente, como Helmke sostiene en su análisis de las crisis institucionales en América Latina, los episodios repetidos de inestabilidad pueden socavar la legitimidad de (o el apoyo público para) las instituciones particulares. Su legitimidad decreciente reduce el costo de ataques futuros contra ellas, “allanando el camino para más crisis” (Helmke, 2007: 28).

La inestabilidad institucional puede así seguir un sendero lógico de dependencia (ver Grzymala-Busse, 2006). Un período inicial de falla institucional o de inestabilidad, que puede ser producto de circunstancias históricamente contingentes (incluyendo pura mala suerte), puede de manera efectiva encauzar una política hacia un sendero de debilidad institucional, o lo que Helmke (2007: 28) llama una “trampa de inestabilidad institucional”. En un contexto tal, los actores desarrollan expectativas de que las instituciones no serán duraderas y, en consecuencia, no invierten en ellas. Las instituciones también pueden fallar en generar el apoyo público o legitimidad. Como resultado, el costo del reemplazo institucional permanecerá bajo, lo que aumenta la probabilidad de rondas de cambio adicionales y refuerza las expectativas de debilidad institucional.

Argentina siguió un camino de inestabilidad institucional desde 1930 (Levitsky y Murillo, 2005). Décadas de inestabilidad del régimen, en que tanto las reglas como sus procesos de elaboración fueron repetidamente revocados, tuvieron un efecto poderoso

en las expectativas de los actores (Spiller y Tommasi, 2007). Debido al frecuente colapso, suspensión o purga de instituciones tan importantes como la Constitución, el Congreso, y la Corte Suprema, los argentinos llegaron a esperar la inestabilidad. Apostando que las instituciones serían reemplazadas o eliminadas con cada cambio de gobierno o de régimen, actores políticos y económicos no hacían inversiones de largo plazo en ellas. Pocos apostaron a la continuidad de algún arreglo institucional en particular. De hecho, muchos actores –incluidos los sindicatos peronistas, las élites económicas y los políticos conservadores– invirtieron poco en instituciones electorales, legislativas y otras instituciones democráticas y en su lugar desarrollaron habilidades, organizaciones y relaciones (particularmente con los militares) que les ayudaron a sobrevivir en un contexto de inestabilidad del régimen (Cavarozzi, 1987; McGuire, 1997). Como resultado, el costo del cambio institucional se mantuvo bajo.

Los análisis de caminos de dependencia (path-dependence) tienden a enfocarse en instituciones que perduran más que en aquellas que no lo hacen. Sin embargo, las herramientas del análisis histórico comparativo también pueden ser empleadas para analizar las raíces de la debilidad institucional. Tales análisis pueden ayudar a identificar las coyunturas críticas que gatillan patrones de inestabilidad institucional, así como también los mecanismos –tal como los cambios en las expectativas del actor– por los cuales esos patrones se reproducen.

En resumen, aunque las instituciones débiles existen en todas partes, existen varias razones por las que se encuentran particularmente extendidas en los países en desarrollo. Una es la posición de los países en el sistema internacional. Los países de ingreso bajo y medio son más propensos a tomar prestadas instituciones extranjeras (Weyland, 2004). Los préstamos pueden dar lugar a instituciones decorativas que los gobiernos no tienen intención de hacer cumplir (van de Walle, 2001). Segundo, las políticas en el mundo en desarrollo se caracterizan más frecuentemente por una disyunción entre los redactores de la ley y los detentadores reales del poder. La mayoría de los países en desarrollo continúan siendo gobernados por dictaduras, regímenes híbridos o democracias débilmente institucionalizadas caracterizadas por una extensa informalidad y abuso del procedimiento formal (O'Donnell, 1994, 1996; Levitsky y Way, 2002). En pocos de estos regímenes el poder vinculante consistentemente recae en las manos de los que escriben las reglas. Tercero, los países en desarrollo se caracterizan a menudo por estados con capacidad burocrática y alcance territorial limitado (Evans y Rauch, 1999). Finalmente, muchos países en desarrollo se caracterizan por altos niveles de desigualdad social y económica. Las tensiones generadas por la coexistencia de igualdad política y una vasta desigualdad socioeconómica es probable que sean resueltas mediante la imposición desigual o por una continua reingeniería institucional cuando las reglas existentes generan resultados que los actores poderosos consideran indeseables⁵.

⁵ Sobre la relación entre desigualdad económica e inestabilidad política, ver Alesina y Perotti (1996).

IV. CONSECUENCIAS DE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La variación en la fortaleza institucional tiene importantes implicaciones para nuestro entendimiento de cómo las instituciones moldean –y son moldeadas por– la política. Diferentes niveles de imposición y estabilidad tienen importantes efectos sobre las expectativas y el comportamiento de los actores. Cuando las instituciones son estables y hechas cumplir, los actores pueden asumir que (a) otros seguirán las reglas del juego y (b) las reglas perdurarán en el futuro previsible. Debido a que el menú de opciones de comportamiento se limita a aquellas prescritas o permitidas por las reglas formales, las elecciones de los actores se encuentran restringidas, lo que reduce la incertidumbre. Y ya que los actores creen que los otros están similarmente restringidos por las reglas y que las reglas perdurarán, ellos desarrollan expectativas estables acerca del comportamiento de los demás, lo que alarga los horizontes de tiempo y facilita la cooperación (O'Donnell, 1994). En tal contexto, los actores tienden a tomar las instituciones en serio. Capaces de definir sus propias preferencias institucionales (y calcular las de los otros) con relativa facilidad, ellos invierten tiempo y energía en cuestiones de diseño institucional, y una vez que las instituciones están en su lugar, invierten en las habilidades y las organizaciones necesarias para lograr sus objetivos mediante esas instituciones (North, 1990b: 364-65; Pierson, 2000a).

La debilidad institucional crea un conjunto diferente de expectativas. Donde las instituciones están débilmente impuestas, por ejemplo, los actores no pueden asumir que otros cumplirán con las reglas. En ese contexto, los actores gozan de mayor discreción: ellos pueden seleccionar estrategias que están prescritas por las reglas, pero pueden también elegir entre varias opciones extrainstitucionales. A medida que el número de opciones estratégicas aumenta, también lo hace la incertidumbre. Los actores son menos capaces de formar expectativas estables acerca del comportamiento de otros, lo que estrecha sus horizontes de tiempo y erosiona su confianza. De esta forma, la baja imposición limita la cooperación y la acción colectiva, lo que puede socavar la calidad –y en algunos casos, la estabilidad– de las nuevas democracias (Nino, 1992; O'Donnell, 1993, 1994; Stein *et al.*, 2006).

Las consecuencias de la inestabilidad institucional han atraído la atención académica sólo recientemente (Stein *et al.*, 2006; Spiller y Tommasi, 2007). Aunque se puede argumentar que los frecuentes cambios en las reglas importan poco, siempre que las reglas vigentes en un momento dado continúen guiando el comportamiento, Spiller y Tommasi (2007) argumentan convincentemente lo contrario. Sostienen que el cambio reiterado socava la credibilidad institucional y estrecha los horizontes de tiempo de los actores, lo que limita su capacidad para sostener acuerdos intertemporales. El resultado es un proceso de elaboración de políticas volátil y, en la mayoría de los casos, políticas de baja calidad (Spiller y Tommasi, 2007; también Stein *et al.*, 2006).

En años recientes, los académicos han comenzado a refinar las teorías institucionalistas existentes a la luz de la variación observada en la imposición y la estabilidad. Esta sección examina algunos de estos esfuerzos en tres áreas de investigación comparada: a) análisis de

efectos institucionales, b) teorías de diseño institucional y c) teorías de desarrollo y cambio institucional.

4.1. Evaluando los efectos institucionales

Gran parte de la literatura comparada sobre las instituciones políticas centra su atención en cómo la variación en el diseño institucional moldea los resultados políticos y/o económicos. Durante la oleada inicial de investigación comparada sobre diseño institucional en los 80 y 90, los estudios con frecuencia asumieron una estrecha relación entre las reglas formales y el comportamiento del actor. Cuando estos supuestos se sostuvieron, los análisis institucionales comparados a menudo generaron resultados fructíferos. Esto fue claramente el caso, por ejemplo, en la literatura comparada sobre reglas electorales (Taagepera y Shugart, 1989; Carey y Shugart, 1995; Cox, 1997). En la medida en que las reglas de papel no son sistemáticamente obedecidas, sin embargo, la suposición de que las limitaciones formales pueden delimitarse directamente sobre el comportamiento político –y, en consecuencia, la suposición de que el diseño institucional tiene un efecto significativo sobre los resultados políticos– se vuelve más problemática.

Un ejemplo es el estudio comparativo del presidencialismo. En la evaluación de cómo los sistemas presidenciales funcionan, los estudiosos se han centrado tanto en las reglas formales (Shugart y Carey, 1992; Carey y Shugart, 1998) como informales tales como la fortaleza partidista y el carácter de los sistemas de partidos (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997). Sin embargo, estudios recientes muestran que la variación en la imposición también tiene un impacto significativo en el funcionamiento de los regímenes presidenciales. Tomemos los casos de Chile y México durante los 90. Desde un punto de vista constitucional, la presidencia chilena estuvo entre las más poderosas del mundo, mientras que la presidencia de México era relativamente débil (Shugart y Carey, 1992). En la práctica, sin embargo, los presidentes mexicanos gozaron de “una extraordinaria variedad de poderes” que se extendían mucho más allá de sus prerrogativas constitucionales (Weldon, 1997: 225), mientras que la legislación era poco más que un “sello de goma para los decretos presidenciales” (Eisenstadt, 2004: 40). En Chile, por el contrario, los presidentes de la gobernante *Concertación* sistemáticamente subutilizaron sus vastos poderes legislativos y de definición de la agenda, prefiriendo negociar la legislación con socios de la coalición, partidos de la oposición y con los principales grupos de interés (Siavelis, 1997). Por lo tanto, el dominio presidencial en México bajo el PRI y la efectiva rendición de cuentas horizontal en el Chile post-Pinochet no pueden ser atribuidas fácilmente al diseño constitucional. De hecho, el diseño constitucional lleva a uno a predecir lo opuesto.

Asuntos similares surgen en los análisis de la independencia judicial. Un cuerpo establecido de literatura ha vinculado la independencia judicial con las reglas que rigen el nombramiento y la remoción de los jueces (ver Dahl, 1957; Verner, 1989). No obstante, investigaciones recientes han demostrado que la imposición de estas reglas es un factor crítico en la determinación del comportamiento judicial. Aunque muchas constituciones de países de América Latina proporcionan garantías formales de posesión de seguridad –incluido el nombramiento de por vida– para jueces de la Corte Suprema, la variación en el

cumplimiento de estas garantías ha producido patrones muy diferentes de comportamiento judicial (Bill Chávez, 2004; Helmke, 2004). En el México posrevolucionario, por ejemplo, los nombramientos de la Corte Suprema raramente perduraron más allá de un único mandato presidencial (Domingo, 2000: 722-25) y, como resultado, la Corte se caracterizó por su “subordinación a la voluntad del Ejecutivo” (Domingo, 2000: 706). En Argentina, los repetidos arreglos en los nombramientos de la Corte por parte de los gobiernos entrantes crearon una lógica de “deserción estratégica”, en la cual los jueces de la Corte Suprema dictaminaron en favor del gobierno siempre que estuviera sólidamente arraigado en el poder, pero luego lo abandonaron en favor de un sucesor probable cuando se esperaba que dejara el poder (Helmke, 2004).

Si se toman en cuenta no sólo las reglas sino también su imposición, se aclara también la relación entre la independencia judicial y el crecimiento económico. Los análisis que se centran en las reglas formales que subyacen a la independencia judicial –sin tener en cuenta los niveles de imposición– han encontrado poca relación entre independencia judicial y crecimiento económico (Glaeser *et al.*, 2004). Sin embargo, los estudios que miden la independencia judicial de facto, o aquella que es efectivamente impuesta, encuentran una correlación positiva entre independencia judicial y crecimiento del PIB (Feld y Voigt, 2003).

Los problemas de imposición de las reglas también son esenciales para la investigación comparada de los bancos centrales. Los análisis de economía política comparada de la independencia del banco central en las democracias avanzadas generalmente asumen que las reglas que regulan la independencia del banco son hechas cumplir y así producen expectativas de baja inflación (Franzese y Hall, 1998; Iversen, 1998; Franzese, 2002). Así como en el caso de la independencia judicial, sin embargo, los estudios de los bancos centrales en países en desarrollo han encontrado una relación débil entre la independencia *de jure* del banco central y los resultados económicos (Cukierman *et al.*, 1992). En efecto, Cukierman *et al.* (1992) muestran que mientras que la independencia *de jure* del banco central es un buen predictor de las tasas de inflación en los países industriales avanzados, la rotación en la presidencia de los bancos centrales –una medida más adecuada del grado de cumplimiento de las reglas sobre la independencia del banco central– es un mejor predictor de las tasas de inflación en los países en desarrollo.

En resumen, la utilidad de los análisis comparativos de las reglas escritas depende de cuán bien son hechas cumplir esas leyes. Por lo tanto, la investigación comparada debe tener en cuenta no sólo lo que las reglas dicen, sino que también la medida en que los actores cumplen con ellas en la práctica. Reglas con un diseño similar pero de distintos niveles de imposición pueden generar expectativas, comportamiento y resultados dramáticamente diferentes.

4.2. Comprendiendo el diseño institucional

La variación en la imposición y la estabilidad es también relevante para la investigación sobre diseño institucional. Las teorías del diseño institucional a menudo asumen que los

actores esperan que las reglas que ellos crean perduren y restrinjan el comportamiento futuro (para una crítica, ver Pierson, 2000a). Por ejemplo, los estudiosos han demostrado que los políticos que enfrentan una alta probabilidad de perder el poder pueden crear instituciones cuyos incentivos para la imposición efectiva (*self-enforcement*) limiten las posibilidades de acción futuras de sus rivales (Moe, 1990; Geddes, 1994; Boix, 1999; Boylan, 2001). Donde las instituciones son estables y hechas cumplir, tales suposiciones de expectativas con visión de futuro han probado ser teóricamente fructíferas. Por ejemplo, en su estudio de los orígenes de la autonomía del Banco Central en Chile y México, Boylan (2001) muestra cómo las transiciones democráticas crearon incentivos para que los autócratas aislaran la elaboración de política monetaria de sus sucesores democráticos mediante la creación de bancos centrales independientes.

Sin embargo, estudios recientes han demostrado que las preferencias de los actores en relación al diseño institucional a menudo dependen de sus expectativas sobre la estabilidad e imposición. Por ejemplo, en su trabajo sobre la redistribución del seguro social, Mares (2005: 626-27) sostiene que las preferencias de los trabajadores con respecto a la creación de instituciones de política social redistributiva descansa no sólo en cálculos de cómo tales políticas afectarían sus intereses materiales sino también en sus expectativas acerca de la efectiva imposición de esas políticas. Es por ello que trabajadores de sectores de alto riesgo, quienes normalmente apoyan las instituciones de protección social, pueden no hacerlo en un contexto de débil imposición efectiva de las instituciones respectivas (Mares, 2005: 630). En efecto, las preferencias de los trabajadores por la redistribución del riesgo cambian de acuerdo a las expectativas de imposición. De hecho, si los actores no esperan que las reglas sean hechas cumplir, ellos pueden apoyar los arreglos institucionales formales que –en el papel– parecen ir en contra de sus intereses.

Las expectativas sobre la imposición también tienen implicaciones para la investigación sobre la difusión de políticas. Gran parte de la literatura temprana sobre la difusión de las políticas asume que las instituciones copiadas serán hechas cumplir, de manera que reglas similares producen un comportamiento similar en todos los casos. [Sobre la propagación de las instituciones de mercado en los estados postcomunistas, ver Aslund (1995). Sobre la independencia del banco central en los países en desarrollo, ver Maxfield (1997).] Como la investigación reciente ha demostrado, sin embargo, los encargados de elaborar políticas públicas en los países en desarrollo copian instituciones por diversas razones (ver Weyland, 2008) y, en algunos casos, sus preferencias respecto de las instituciones copiadas depende de si esperan o no que esas instituciones sean impuestas efectivamente. Debido a que las instituciones financieras internacionales –a menudo careciendo de la capacidad para vigilar la imposición efectiva de las reglas– tienden a basar sus evaluaciones en las instituciones de papel más bien que en la implementación real (van de Walle, 2001: 232), los gobiernos pueden adoptar reglas formales como fachadas de sus políticas reales. Tales instituciones puede esperarse que funcionen en forma diferente de las instituciones originales. De hecho, en su análisis de la construcción de las instituciones estatales en Europa Central, Grzymala-Busse (2007) descubre que las instituciones impuestas por la Unión Europea fueron hechas cumplir menos efectivamente que aquellas cuyos orígenes se encuentran en demandas internas de los países en cuestión.

La variación en la estabilidad también moldea el diseño institucional. Por ejemplo, donde los políticos no esperan que las reglas formales perduren, ellos pueden ser menos propensos a construir instituciones cuyos incentivos para la imposición efectiva estén dirigidos a restringir a sus sucesores. Aunque el gobierno de Pinochet tomó el diseño institucional muy en serio, elaborando una serie de instituciones (por ejemplo, la Constitución de 1980, el sistema electoral, un banco central independiente) para limitar el poder y la discreción en la elaboración de políticas de sus sucesores democráticos (Boylan, 2001), Chile es, para los estándares de latinoamericanos, un caso inusual de fortaleza institucional. En los países con instituciones más débiles, las dictaduras militares tendieron a invertir menos en diseño constitucional. Por ejemplo, el dictador boliviano Hugo Banzer (1971-1978) prácticamente no construyó ninguna institución, a pesar de ser el presidente de su país que por más tiempo estuvo en el cargo en más de un siglo (Whitehead, 1986: 54-58).

En resumen, las expectativas de los actores acerca de la imposición y la estabilidad moldean cómo ellos se acercan al diseño institucional. La mayoría de las teorías sobre diseño institucional emergen de estudios de países con instituciones sólidas; los académicos están recién empezando a entender cómo y por qué los actores crean instituciones en contextos en los cuales las reglas del juego son inestables o débilmente impuestas.

4.3. Analizando el desarrollo y cambio institucional

La variación en la fortaleza institucional también tiene importantes implicaciones para la investigación sobre el desarrollo y el cambio institucional. La literatura institucionalista histórica sobre el desarrollo institucional en los países industrializados avanzados se centra más en la continuidad que en el cambio (Thelen, 2004; Streeck y Thelen, 2005). Como Thelen (1999) observa, gran parte de la literatura institucionalista histórica ve el cambio institucional –explícita o implícitamente– a través del lente de un modelo de equilibrio punteado, en el cual el desarrollo institucional se caracteriza por “largas continuidades”, periódicamente interrumpidas por “cambios radicales” (Pempel, 1998: 1; también Krasner, 1988). El trabajo reciente de Streeck y Thelen (2005: 18-30) apunta a una variedad de otras formas en las que las instituciones pueden evolucionar, incluyendo los cambios en la función (“conversión”), el injerto de nuevas instituciones sobre las viejas (“superposición”), y la atrofia gradual (“desvío”) o la pérdida de relevancia (“desplazamiento”). Sin embargo, casi todos los patrones de cambio que identifican son graduales e incrementales. En un contexto de fortaleza institucional generalizada, tales caracterizaciones tienen sentido. Estrechando los conjuntos de opción de los actores, estabilizando expectativas, rutinizando el comportamiento y generando inversión de activos específicos vinculada a los arreglos institucionales existentes, las instituciones sacan las alternativas radicales de la mesa y virtualmente aseguran que –fuera de las coyunturas críticas– el cambio es gradual.

En un contexto de debilidad institucional, sin embargo, los patrones de cambio pueden ser muy diferentes. Las instituciones débiles están más abiertas al cambio reiterado y radical. Cuando las reglas no son sistemáticamente hechas cumplir, las elecciones de los actores no se limitan a un conjunto de opciones estable y estrechamente definidas; los actores tienen un

amplio menú de opciones estratégicas disponibles para ellos. Esto incluye el cambio extra-procedimental o el cambio que ocurre fuera de los marcos institucionales-legales existentes y/o en violación de los procedimientos oficialmente sancionados. Además, en un contexto de baja durabilidad institucional, el costo de una sustitución total puede ser relativamente bajo, en tanto los intereses personales y otros mecanismos de reproducción tienen menos tiempo para desarrollarse (Hacker, 2004; Grzymala-Busse, 2006). En consecuencia, el cambio institucional es más probable que adopte la forma de “quiebre y reemplazo”. Por ejemplo, mientras los partidos socialdemócratas europeos altamente institucionalizados se adaptaban en forma lenta y gradual al cambio socioeconómico durante los 80 y 90 (Kitschelt, 1994), Levitsky (2003) muestra cómo el peronismo argentino, cuyas reglas internas eran inestables y débilmente impuestas, se sometió a un cambio programático rápido y de gran alcance durante los 90. En menos de una década, el peronismo se transformó a sí mismo de un partido basado en el trabajo a una máquina basada en la clientela capaz de llevar a cabo reformas radicales orientadas al mercado (el partido sufrió otra transformación tras el colapso económico del 2001-2002, abrazando un proyecto más estatista).

Finalmente, poner atención en los asuntos de fortaleza institucional nos permite ver un patrón adicional de evolución institucional: los niveles cambiantes de imposición. El aumento o disminución de la imposición puede producir un cambio sustancial en los efectos institucionales –alterando las expectativas y el comportamiento de los actores– sin modificación de las reglas de papel. La democratización mexicana proporciona un ejemplo de cambio institucional mediante un aumento efectivo en la imposición de las reglas constitucionales. La transformación de un régimen hegemónico a una democracia involucró relativamente poco cambio en la forma de la Constitución de México pero un cambio en la imposición efectiva de instituciones políticas en áreas clave. China y Vietnam postsocialista proveen ejemplos de cambio por medio de un debilitamiento de la imposición efectiva de las reglas. Como se señaló arriba, los pasos iniciales hacia la liberalización económica en China y Vietnam tomaron la forma de un debilitamiento de la imposición efectiva en lugar del desmantelamiento de las instituciones del Estado socialista. Las instituciones socialistas permanecieron en los libros, pero un debilitamiento de su imposición permitió a los funcionarios del Estado y a los empresarios emergentes operar de acuerdo a las instituciones de mercado informales (Malesky, 2005; Tsai, 2007). Así, las expectativas y el comportamiento de los actores cambió radicalmente.

En resumen, relajar las suposiciones de fortaleza institucional formal puede generar nuevos puntos de vista sobre el por qué los políticos crean instituciones, cómo las instituciones moldean los resultados políticos y cómo las instituciones políticas evolucionan o cambian. Las investigaciones emergentes en estas áreas son críticamente importantes si el nuevo institucionalismo pretende adecuarse al mundo en desarrollo.

V. CONCLUSIÓN: TEMAS PARA LA INVESTIGACIÓN FUTURA

La variación en la imposición y la estabilidad de las reglas formales importa. Si el nuevo institucionalismo en ciencia política quiere generar teorías que sean verdaderamente

comprehensivas, que sean aplicables no sólo a los países capitalistas avanzados sino también a los en desarrollo, entonces la fortaleza de las instituciones formales no puede darse por sentada. Más bien, la imposición y la estabilidad deben ser tratadas como dimensiones a lo largo de las cuales las instituciones varían. Como hemos demostrado, estudios recientes han comenzado a explorar esta variación, y sus descubrimientos permiten a los académicos refinar las teorías existentes del diseño institucional, efectos institucionales y cambio institucional.

Una tarea crucial restante consiste en desarrollar medidas de imposición y estabilidad que pueden aplicarse a través de diversos casos. Con respecto a la imposición, un primer paso obvio es el de separar la medición de las reglas formales de la medición de la imposición real. En algunas áreas, las violaciones que no son sancionadas son ya sea altamente visibles (por ejemplo, las influencias en la Corte Suprema) o pueden ser contadas con fiabilidad (por ejemplo, no pagar los impuestos). En tales casos, las violaciones observadas pueden ser una medida válida y útil. En otras áreas, sin embargo, las infracciones a las reglas no son ni tan visibles ni tan fácilmente contadas (por ejemplo, leyes de financiamiento de campañas, regulación laboral). En estos casos, el uso de violaciones observadas como una medida de imposición puede estar sesgado por el nivel de vigilancia. En otras palabras, las violaciones pueden ser más fácilmente observables en un contexto de alta imposición, porque los funcionarios estatales, los medios de comunicación y otras “alarmas de incendio” públicas están haciendo su labor más efectivamente. Por lo tanto, las medidas de violación deben controlar por el nivel de vigilancia. Esto puede hacerse a través de la evaluación de los recursos, calidad e incentivos de los agentes de vigilancia [véase, por ejemplo, el trabajo de Schrank (2006) sobre los inspectores de trabajo y la vigilancia en la República Dominicana].

Cuando la observación directa es difícil, las encuestas pueden proporcionar medios alternativos de medición de la imposición. Varias de las principales encuestas transnacionales (por ejemplo, Transparencia Internacional, Latinobarómetro, Afrobarómetro) incluyen preguntas acerca de la imposición legal y regulatoria. Sin embargo, la dependencia de las encuestas en las percepciones de los respondientes más que en la experiencia real limita su validez. Los estudios que directamente encuestan a los individuos acerca de su propio cumplimiento, tales como el trabajo reciente de Gingerich (2007) sobre la corrupción política a través de organismos del Estado en Bolivia, Brasil y Chile es prometedor. Tales estudios requieren técnicas para minimizar los sesgos arraigados en la renuencia de los actores a responder verazmente sobre el comportamiento impropio o ilícito, y cuando involucran encuestas entre países, éstas deben ser capaces de corregir las diferencias en las percepciones de (y expectativas sobre) la imposición culturalmente enraizadas⁶.

⁶ Ver, por ejemplo, King *et al.* (2003) que propusieron el uso del “anclaje de viñetas” para ayudar a corregir las diferencias culturales en las encuestas de investigación transnacionales o el trabajo de Calvo y Murillo (2008) sobre las redes clientelísticas, que trata a los encuestados como observadores del comportamiento.

La inestabilidad es más fácil de observar que la imposición, pero puede ser difícil de interpretar. Por ejemplo, el mero paso del tiempo no logra captar la medida en la que una institución realmente ha sido probada, o si los actores han llegado a esperar que sobreviva. Una mejor forma de medir la estabilidad es examinar si una institución ha sobrevivido a los cambios en la distribución del poder y las preferencias entre los actores que la diseñaron. Por ejemplo, los cambios de gobierno o régimen pueden ser un indicador útil de estabilidad institucional. El hecho de que las instituciones de mercado de Pinochet sobrevivieran la transición democrática de Chile y la posterior elección de gobiernos de centroizquierda fue un indicador claro de su durabilidad, mejor, tal vez, que el número de años en que sobrevivieron bajo Pinochet. La supervivencia a una crisis también puede ser un indicador útil de durabilidad. Por ejemplo, la supervivencia de la Constitución Argentina de 1994 al colapso económico del 2001-2002 es un indicador de durabilidad. La supervivencia de una institución a través de un período de crisis puede considerarse como un indicador de que los actores relevantes han llegado a esperar que la institución perdure.

Buenas medidas de imposición y estabilidad –y particularmente medidas que puedan a través de casos– son críticas para nuestra habilidad de explicar la variación en la fortaleza institucional entre casos y a través del tiempo. También son críticas para nuestra capacidad de estudiar los efectos de la debilidad institucional. Desarrollar tales medidas puede ser el mayor desafío que enfrente la investigación comparada en esta área.

Concluimos con una petición por nuevas investigaciones sobre imposición efectiva y estabilidad institucional. Tomar la fortaleza institucional en serio –tratándola como una variable, más bien que como una suposición dada por sentada– nos ayudará a construir teorías de instituciones que se puedan aplicar tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo. Aumentar nuestro stock de conocimiento acerca de las causas y consecuencias de la debilidad institucional no sólo mejorará nuestra comprensión de las instituciones y sus efectos en la teoría, sino que también puede contribuir en último término a una afectiva construcción de instituciones en la práctica; un proceso de gran importancia en muchas nuevas democracias.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. y R. Perotti (1996): "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, 40: 1202-29.
- Aslund, A. (1995): "The case for radical reform", en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.): *Economic Reform and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 74-85.
- Benoit, K. y J. Hayden (2004): "Institutional change and persistence: the evolution of Poland's electoral system. 1989-2001", *Journal of Politics*, 66 (2): 396-427.
- Bill Chávez, R. (2004): *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Boix, C. (1999): "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies", *American Political Science Review*, 93 (3): 609-24.

- Boylan, D. (2001): *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Calvo, E y M. V. Murillo (2008): *When parties meet voters: partisan networks and distributive expectations in Argentina and Chile*, Presentado en la Annual Meeting American Political Science Association, Boston.
- Carey, J. M. (2000): "Parchment, equilibria, and institutions", *Comparative Political Studies*, 33 (6/7): 735-61.
- Carey, J. M. y M. S. Shugart (1995): "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas", *Electoral Studies*, 14: 417-39.
- _____ (eds.) (1998): *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, New York.
- Cavarozzi, Marcelo (1987): *Autoritarismo y democracia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Clemens, E. y J. Cook (1999): "Politics and institutionalism: explaining durability and change", *Annual Review of Sociology*, 25: 441-66.
- Cox, G. W. (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, New York.
- Cukierman, A., S. Webb y B. Neyapti (1992): "Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes", *World Bank Economic Review*, 6: 353-98.
- Dahl, R. (1957): "Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policymaker", *Journal of Public Law*, 6: 279-95.
- Dimaggio, P. J. y W. W. Powell (eds.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Domingo, P. (2000): "Judicial independence: the politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 32: 705-35.
- Eisenstadt, T. A. (2004): *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge University Press, New York.
- Evans, P. y R. Rauch (1999): "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effect of "Weberian" state structures on economic growth", *American Sociological Review*, 64: 748-65.
- Feld, L. y S. Voigt (2003): "Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators", *European Journal of Political Economy*, 19: 497-527.
- Fitch, J. S. (1998): *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Franzese, R. J. (2002): *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge University Press.
- Franzese, R. y P. Hall (1998): "Mixed signals: central bank independence, coordinated wage bargaining, and European monetary union", *International Organization*, 52 (3): 505-36.
- Geddes, B. (1994): *Politicians' Dilemma*, University of California Press, Berkeley.
- Gingerich, D. (2007): *Corruption in general equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America*, Ph.D. thesis, Department of Government, Harvard University.
- Glaeser, E., R. LaPorta, F. López de Silanes y A. Shleifer (2004): "Do institutions cause growth?", *Journal of Economic Growth*, 9: 271-303.

- González, F. E. y D. King (2004): "The state and democratization: the United States in comparative perspective", *British Journal of Political Science*, 34: 193-210.
- Greif, A. y D. D. Laitin (2004): "A theory of endogenous institutional change", *American Political Science Review*, 98: 613-32.
- Grzymala-Busse, A. (2006): *Disaggregating temporal effects*, Presentado en la Annual Meeting American Political Science Association, Philadelphia.
- _____ (2007): *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Cambridge University Press, New York.
- Hacker, J. (2004): "Privatizing risk without privatizing the welfare state", *American Political Science Review*, 98 (2): 243-60.
- Helmke, G. (2004): *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge University Press, New York.
- _____ (2007): *The origins of institutional crises in Latin America: a unified strategic model and test*, Presentado en la Annual Meeting Midwest Political Science Association, Chicago.
- Helmke, G. y S. Levitsky (eds.) (2006): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Herbst, J. (2000): *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Htun, M. (2003): *Sex and the State*, Cambridge University Press, New York.
- Huntington, S. (1968): *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Iversen, T. (1998): "Wage bargaining, hard money and economic performance", *British Journal of Political Science*, 28: 31-61.
- Joseph, R. (1999): "Africa, 1990-1997: from Abertura to closure", en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.): *Democratization in Africa*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 3-18.
- King, G., C. J. L. Murray, J. A. Salomon y A. Tandon (2003): "Enhancing the validity and cross-cultural comparability of survey research", *American Political Science Review*, 97 (4): 567-83.
- Kitschelt, H. (1994): *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Klug, H. (2000): *Constituting Democracy: Law, Globalism, and South Africa's Political Reconstruction*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Knight, J. (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, New York.
- Krasner, S. D. (1988): "Sovereignty: an institutional perspective", *Comparative Political Studies*, 21 (1): 66-94.
- Langston, J. (2006): "The birth and transformation of the dedazo in Mexico", en G. Helmke y S. Levitsky (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 143-59.
- Levi, M. (1988): *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley.
- _____ (1997): *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge University Press, New York.
- Levitsky, S. (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, New York.

- Levitsky S. y M. V. Murillo (eds.) (2005): *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- Levitsky, S. y L. A. Way (2002): "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13 (2): 51-65.
- Lieberman, E. (2003): *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Loveman, B. (1993): *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA.
- Mainwaring, S. (1993): "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination", *Comparative Political Studies*, 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- Malesky, E. (2005): *Straight ahead on red: the impact of foreign direct investment on local autonomy in Vietnam*, Presentado en la Annu. Meet. Midwest Polit. Sci. Assoc., Chicago.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York.
- Marcus, R. R. (2005): "The fate of Madagascar's democracy: following the rules while eroding the substance", en L. A. Villalón y P. VonDoepp (eds.): *The Fate of Africa's Democratic Experiments: Elites and Institutions*, Indiana University Press, Bloomington, pp. 153-74.
- Mares, I. (2005): "Social protection around the world: external insecurity, state capacity, and domestic political cleavages", *Comparative Political Studies*, 38 (6): 623-51.
- Maxfield, S. (1997): *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- McGuire, J. (1997): *Peronism without Peron: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Messone, N. y J. G. Gros (1998): "The irony of wealth: democratization in Gabon", en J. G. Gros (ed.): *Democratization in Late Twentieth-Century Africa: Coping with Uncertainty*, Greenwood, Westport, CT, pp. 129-47.
- Meyer, J. y B. Rowan (1991): "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 41-62.
- Moe, T. (1990): "The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy", en O. Williamson (ed.): *Organization Theory: From Chester Barnard to Present and Beyond*, Oxford University Press, New York, pp. 116-53.
- Nino, C. (1992): *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- North, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- _____ (1990b): "A transaction cost theory of politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4): 355-67.
- O'Donnell, G. (1993): "On the state, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view with some postcommunist countries", *World Dev.*, 21 (8): 1355-69.

- _____ (1994): "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, 5 (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", en J. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (eds.): *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, IN, pp. 303-337.
- Pempel, T. J. (1998): *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Pierson, P. (2000a): "The limits of institutional design: explaining institutional origins and change", *Governance*, 13 (4): 475-99.
- _____ (2000b): "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, 94 (2): 251-67.
- _____ (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Pieterse, M. (2004): "Coming to terms with judicial enforcement of socio-economic rights", *South African Journal on Human Rights*, 20 (3): 383-417.
- Przeworski, A. (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- Rose, L. F. y D. H. Evans (1997): "Pakistan's enduring experiment", *Journal of Democracy*, 8 (1): 83-96.
- Schrank, A. (2006): *Professionalization and probity in the patrimonial state: labor law enforcement in the Dominican Republic*, Presentado en el Institute for Work and Employment Research, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Sherwani, L. A. (1962): "The constitutional experiment in Pakistan", *Asian Survey*, 2 (6): 9-14.
- Shugart, M. S. y J. M. Carey (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Siavelis, P. (1997): "Executive-legislative relations in post-Pinochet Chile: a preliminary assessment". Ver Mainwaring y Shugart, 1997, pp. 321-62.
- Soifer, H. (2006): *Authority over distance: explaining variation in state infrastructural power in Latin America*, Ph.D. thesis, Department of Government, Harvard University.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2007): *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (2006): *The politics of policies: economic and social progress in Latin America, 2006 report*, Inter-American Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University Press, Cambridge, UK.
- Streeck, W. y K. Thelen K. (2005): "Introduction: institutional change in advanced political economies", en W. Streeck y K. Thelen (eds.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, New York, pp. 1-39.
- Taagepera, R. y M. S. Shugart (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Thelen, K. (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*, Cambridge University Press, New York.
- Torres-Rivas, E. (1996): "Guatemala: democratic governability", en J. I. Domínguez y A. F. Lowenthal (eds.): *Constructing Democratic Governance: Mexico, Central America, and the Caribbean in the 1990s*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 50-63.
- Tsai, K. S. (2007): "Adaptive informal institutions and endogenous institutional change in China", *World Politics*, 59 (1): 116-41.
- Van de Walle, N. (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis: 1979-1999*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Van Oenen, G. (2001): *Citizenship and "informal rule of law": How lax enforcement can sustain the rule of law*, presentado en la Annual Meeting Latin American Studies Association, Washington, DC.
- Verner, J. G. (1989): "The independence of supreme courts in Latin America: a review of the literature", *Journal of Latin American Studies*, 16: 463-506.
- Weldon, J. (1997): "Political sources of presidencialismo in Mexico". Ver Mainwaring y Shugart, 1997, pp. 225-58.
- Weyland, K. (2004): "Learning from foreign models in Latin American policy reform: an introduction", en K. Weyland (ed.): *Learning From Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 1-34.
- _____ (2008): "Toward a new theory of institutional change", *World Politics*, 60: 281-314.
- Whitehead, L. (1986): "Bolivia's failed democratization, 1977-1980", en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 49-71.
- Yashar, D. (2005): *Contesting Citizenship in Latin America*, Cambridge University Press, New York.