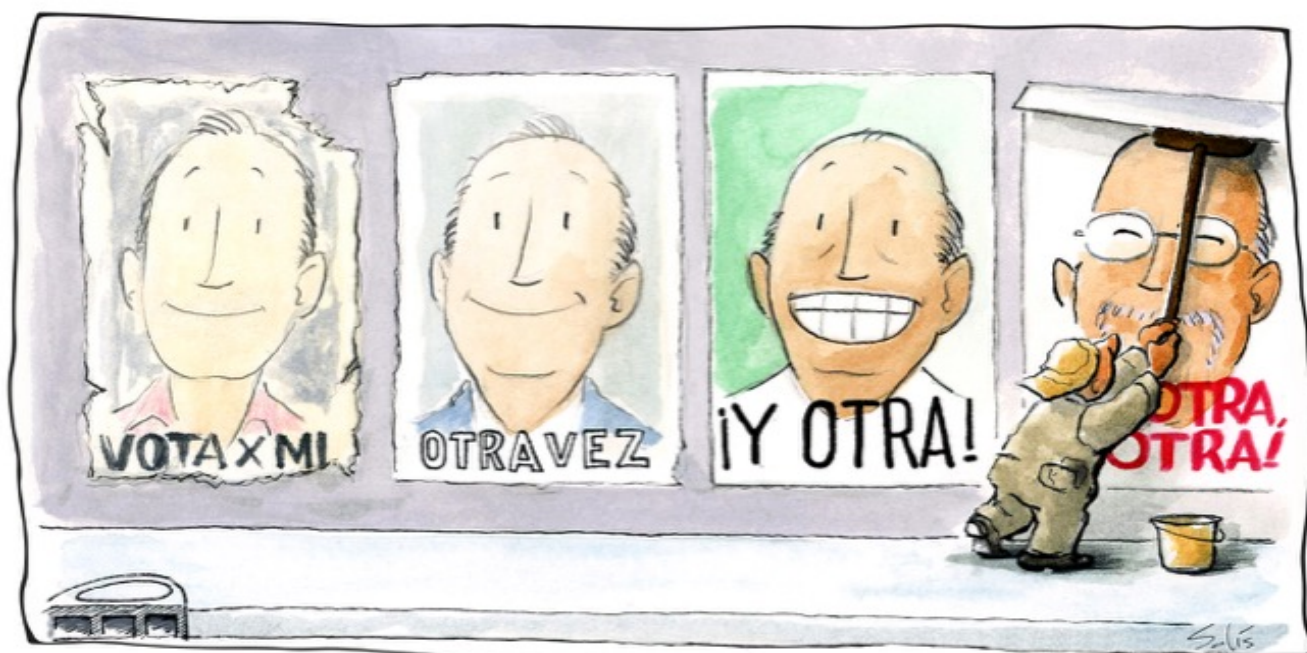




LA LEY Y LA TRAMPA EN AMÉRICA LATINA

por qué optar por el debilitamiento institucional
puede ser una estrategia política

maría victoria murillo
steven levitsky
daniel brinks

Índice

Cubierta

Índice

Portada

Copyright

Prefacio a la presente edición

Introducción

1. Definición de las instituciones

2. La debilidad institucional

El concepto central

Tipos de debilidad institucional

La interpretación judicial como fuente de incumplimiento e inestabilidad

3. Razones de la debilidad institucional

Los orígenes del (in)cumplimiento

Fuentes de insignificancia: costos del público y diseño preventivo

4. La persistencia de la debilidad institucional en América Latina

¿Un problema de "importación" de instituciones?

Mecanismos que reproducen la debilidad institucional en América Latina

La democracia y la ambición institucional

Conclusiones

Bibliografía

María Victoria Murillo
Steven Levitsky
Daniel Brinks

LA LEY Y LA TRAMPA EN AMÉRICA LATINA

Por qué optar por el debilitamiento institucional
puede ser una estrategia política

Traducción de
Ana Bello

 **siglo veintiuno**
editores

La ley y la trampa en América Latina / María Victoria Murillo, Steven Levitsky, Daniel Brinks.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2021.
Libro digital, EPUB.- (Sociología y Política, serie Rumbos teóricos // dirigida por Gabriel Kessler)

Archivo Digital: descarga

Traducción de Ana Bello // ISBN 978-987-801-063-2

1. Instituciones Políticas. 2. Democracia. 3. Política Latinoamericana. I. Brinks, Daniel M. II. Levitsky, Steven. III. Bello, Ana, trad. IV. Título.

CDD 320.80

Título original: *Understanding Institutional Weakness. Power and Design in Latin American Institutions* (2019, Cambridge University Press)

© 2021, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

www.sigloxxieditores.com.ar

Ilustración de portada: Victor Solís

Diseño de portada: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: marzo de 2021

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-801-063-2

Prefacio a la presente edición

¿Por qué América Latina?

¿Por qué es importante estudiar la debilidad institucional en América Latina en particular, cuando se trata de un rasgo muy extendido en los países en vías de desarrollo y el mundo poscomunista, e incluso parece estar resurgiendo en las democracias occidentales establecidas? Nos enfocamos en América Latina porque presenta un importante conjunto de características que se repiten y una variación útil. Con pocas excepciones, los países latinoamericanos poseen, al menos, Estados mínimamente eficaces y regímenes electorales competitivos (para no decir “plenamente democráticos”). Por eso, no son casos en los que las instituciones políticas puedan desestimarse por carecer de predictibilidad y uniformidad. Además, la fortaleza institucional varía sustancialmente en la región cuando se comparan las experiencias de diferentes países, distintas instituciones y diversos períodos de tiempo. A la vez, las conclusiones que se desprenden del análisis de América Latina son claramente aplicables a otras regiones del mundo, y lo que aprendemos de la región puede contribuir a un debate más amplio sobre las instituciones en la ciencia política.

Las cuestiones referidas a la fortaleza institucional son sumamente importantes en América Latina. Dadas las grandes desigualdades y las deficiencias del Estado en la región, el impacto potencial de las reformas institucionales sería dramático si se cumplieran las normas tal como fueron escritas al sancionarse. Si las leyes destinadas a eliminar la corrupción, el clientelismo, la discriminación racial o la violencia contra la mujer, o las normas destinadas a redistribuir los ingresos a los pobres, hacer cumplir los derechos de propiedad

contra los ocupantes ilegales o proteger el medio ambiente *efectivamente se cumplieran a lo largo del tiempo*, las consecuencias sociales y distributivas serían enormes. Por lo tanto, el cumplimiento institucional y su durabilidad tienen una relevancia alta. En la lucha por establecer qué reglas se aplican y cómo, y si permanecen vigentes o se descartan, hay ganadores y perdedores importantes.

Cabe advertir con claridad las consecuencias de la debilidad institucional en la debacle en torno a la elección presidencial de 2019 en Bolivia. La fragilidad de las instituciones políticas bolivianas se hizo evidente cuando el presidente Evo Morales ignoró la prohibición constitucional de una tercera reelección, incluso después de perder un plebiscito convocado para cambiar esa regla en 2016. La percepción de que las instituciones electorales no iban a tener la fortaleza para imponer un resultado adverso a un presidente poderoso llevó a una encendida reacción de la oposición cuando aparecieron denuncias de manipulación electoral. La sensación de que el gobierno no estaba respetando las reglas electorales activó las protestas y desencadenó un conflicto social violento, que en última instancia trajo aparejadas la renuncia y la salida del presidente Morales del país. Desde ya, algunos de los elementos de esa reacción también circularon por canales extrainstitucionales: protestas callejeras, la negativa de las fuerzas de seguridad a mantener el orden social, la “sugerencia” de las fuerzas armadas de que el presidente renunciara y una sucesión presidencial de problemática legitimidad. En pocas palabras, el conflicto se originó, en parte, en una situación de debilidad institucional que adoptó la forma de desobediencia de las reglas, una debilidad que también influyó en la reacción que siguió.

En su momento, la intervención de las fuerzas de seguridad, más aún, abrió interrogantes sobre el posible regreso de la inestabilidad política que caracterizó a Bolivia durante la mayor parte del siglo XX (en ese país hubo trece golpes militares entre los años veinte y los ochenta). La persecución a los partidarios de Morales y la revocación de algunas de sus políticas por parte del gobierno interino que siguió sugerían la posibilidad de que se prolongara la volatilidad institucional. Finalmente, en las elecciones presidenciales de octubre

de 2020, se impuso Luis Arce, del MAS, con algo más del 55,1% de los votos. De hecho, las reformas neoliberales realizadas en Bolivia en los noventa se revirtieron en los años dos mil. En fin, es posible rastrear las raíces de la crisis boliviana en la debilidad de sus instituciones políticas, en especial en lo que respecta al bajo nivel de cumplimiento de las reglas constitucionales y electorales. Más importante aún es que las consecuencias de esa crisis profundizaron la debilidad institucional, caracterizada no solo por el incumplimiento de normas, sino también por su inestabilidad, lo que genera mayor incertidumbre acerca del futuro de otras instituciones políticas.

Simultáneamente, Chile también experimentó protestas extrainstitucionales en las que multitudes de personas salieron a las calles de las ciudades más importantes del país y que fueron acompañadas por focos de violencia. Las manifestaciones se originaron en demandas básicas contra la desigualdad económica y social, tales como mejores ingresos, salud, educación y jubilaciones, mientras la incapacidad de los partidos políticos para representar esas demandas profundizó la agitación popular. Con o sin justificación, la Constitución chilena de 1980 se convirtió en el foco de todos los reclamos para enfrentar la desigualdad socioeconómica. La percepción de que esa Constitución era una camisa de fuerza no deseada para la democracia chilena y contribuía a producir y mantener niveles altos de desigualdad la puso en el centro del conflicto. Ese cuerpo normativo central para el funcionamiento del sistema político y la estructura económica que este sostiene ha sobrevivido largo tiempo a la desaparición del régimen que le dio origen. Es un ejemplo claro de una institución fuerte, que logró altos niveles de cumplimiento y cuyas disposiciones centrales resultaron resistentes al cambio. El hecho de que esta Constitución tuvo el poder de producir resultados alejados de las preferencias populares –al impedir la adaptación de la política a las demandas de la sociedad–, y de que se volvió tan difícil de modificar más allá de cambios menores –el núcleo de lo que llamamos “fortaleza institucional”– se convirtió en el problema en sí mismo. En este caso, la fortaleza institucional contribuyó a una crisis de legitimidad del sistema democrático que esa Constitución estructuró mientras

aumentó los costos que esta regla imponía en amplios sectores de la sociedad chilena. Para calmar la protesta popular, entonces, todos los partidos políticos acordaron llamar a un plebiscito sobre la necesidad de establecer una nueva Constitución. En octubre de 2020, una abrumadora mayoría del 78% votó a favor de la reforma constitucional. Este modelo de reforma institucional de “equilibrio puntual” [*punctuated equilibrium*][1] resulta inusual en la región. La trayectoria de esta reforma señala que no era posible modular el cumplimiento de las reglas o adaptar rápidamente la norma a las nuevas condiciones.

Las crisis políticas de estos dos países en 2019 ilustran cómo la fortaleza y la debilidad institucional pueden estar en el centro del conflicto político y social. En Chile, el marco constitucional era demasiado fuerte, muy poco representativo y no proveía una manera adecuada de canalizar la insatisfacción. La protesta desbordó hacia espacios extrainstitucionales y resultó en demandas de cambio institucional drástico. En Bolivia, el marco institucional era demasiado débil y no pudo contener ni la resistencia presidencial al resultado del plebiscito ni la reacción a un potencial incumplimiento de las normas. En este libro ofrecemos algunas herramientas para comprender este fenómeno, que con tanta frecuencia da forma a la política en la región.

Muy a menudo asumimos que la debilidad institucional es una condición de fondo, algo con lo que hay que lidiar, que da forma a la política, pero no algo que podría ser en sí una elección política consciente. Aquí, argumentaremos que la debilidad institucional suele ser una estrategia política y que, por lo tanto, los académicos deben intentar comprender qué es lo que impulsa estas opciones políticas y qué determina su resultado. ¿Por qué las políticas de elaboración de reglas conducen a veces a regulaciones cuyos efectos están muy por debajo de su ambición formal? ¿Por qué los expertos y los legisladores invierten tanto esfuerzo en definir nuevas reglas que no perduran o que son ignoradas por los actores cuyo comportamiento buscan moldear?

Si bien este libro se centra en América Latina, sus contribuciones son aplicables más allá de la región. La creación de instituciones que

parecen diseñadas para producir un nivel bajo de cumplimiento o que no logran generar una coalición que sostenga su ejecución difícilmente sea algo exclusivo de América Latina. Los incentivos para crear instituciones débiles y las expectativas compartidas de debilidad institucional son endémicos en el Sur Global. De hecho, también se los puede encontrar en democracias avanzadas. Por lo tanto, las luchas de poder que subyacen al diseño, la implementación y la persistencia de instituciones débiles no solo son relevantes para América Latina sino también para nuestra comprensión de la política en general.

En el proceso de escribir este texto, adquirimos muchas deudas intelectuales. Recibimos comentarios a versiones anteriores de las ideas que aquí presentamos en dos conferencias, en Harvard (2015) y la Universidad de Texas, Austin (2017), y también en dos seminarios, en la Universidad de San Andrés y en la Universidad Nacional de San Martín (2019); agradecemos los comentarios que recibimos en tales ocasiones. Además, Kathleen Thelen, Peter Hall e Ira Katznelson leyeron el manuscrito y nos hicieron valiosas sugerencias. Por último, también estamos agradecidos por el apoyo financiero del Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos y el Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales, de la Universidad de Harvard; el Centro por los Derechos Humanos y la Justicia Bernard y Audre Rapoport, de la Universidad de Texas, y el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia, para la realización de las conferencias que dieron origen a este trabajo.

Por último, esperamos que este libro permita iniciar una conversación más amplia sobre la debilidad institucional en la región que involucre no solo a científicos sociales, sino también a actores políticos y legisladores.

[1] También mencionado como “equilibrio interrumpido”, el término proviene de una teoría de la biología desarrollada por Jay Gould y Niles Eldredge en 1972. que intenta explicar el ritmo al que se produce la evolución de las especies, en una sucesión de tiempos de estabilidad o cambios menores

seguidos de períodos de “revolución genética” y grandes modificaciones. [N. de E.]

Introducción

Durante mucho tiempo, América Latina ha sido una fuente de frustraciones para quienes estudian las instituciones políticas. La región tiene una larga historia constitucional. La mayoría de los Estados latinoamericanos adoptaron constituciones republicanas hace aproximadamente dos siglos. Sin embargo, estas nuevas instituciones se superpusieron a sociedades signadas por Estados débiles y enormes desigualdades socioeconómicas, étnicas y regionales. En general, el resultado fue una marcada brecha entre las reglas escritas [*parchment rules*] y su funcionamiento en la práctica, dado que las élites poscoloniales se dedicaron a discriminar, manipular y evadir la aplicación de las leyes. La tensión entre la promesa de igualdad política y las realidades de desigualdad económica y social fue una fuente constante de inestabilidad en el sistema. Algunas constituciones se desecharon y reescribieron varias veces (Elkins, Ginsburg y Melton, 2009), otras se suspendieron durante meses e incluso años por medio de “estados de excepción” (Loveman, 1994), y otras se ignoraron por completo. En muchos países, esto dio inicio a un patrón de debilidad institucional que perduró hasta el siglo XX. Las reglas escritas fracasaron al no generar los resultados deseados o esperados, lo que frustró tanto a los académicos como a los legisladores y a los encargados de diseñar políticas. De hecho, cuando en los años sesenta y setenta América Latina sucumbió frente a una ola de autoritarismo, muchos académicos de la región concluyeron que las instituciones políticas eran poco importantes.

La tercera ola de la democratización puso de nuevo en un primer plano el estudio de las instituciones. Hacia fines de los noventa, todos los países latinoamericanos excepto Cuba eran, al menos en

forma nominal, democracias presidenciales con una variedad de nuevos derechos constitucionales que empoderaban a los ciudadanos. Una vez más, académicos y legisladores buscaron diseñar (o tomar prestadas) instituciones para fortalecer la estabilidad y la calidad de la democracia en medio de las desigualdades sociales generalizadas. Sin embargo, esas flamantes reglas escritas a menudo fracasaron y no lograron los resultados que sus impulsores deseaban o esperaban. El sistema de división de poderes establecido por la constitución no siempre limitó a los presidentes (O'Donnell, 1994). Los bancos centrales y el Poder Judicial, nominalmente independientes, a menudo carecieron de influencia en la práctica (Cukierman, Web y Neyapti, 1992; Bill Chavez, 2004; Helmke; 2004; Brinks y Blass, 2017), y las reformas electorales tuvieron pocos efectos en los sistemas de partidos (Remmer, 2008). Por lo general, los derechos sociales recientemente consagrados no se respetaron en la práctica. Los límites de los mandatos presidenciales se eludieron o revocaron. Las leyes de la función pública, las leyes tributarias, las regulaciones laborales y ambientales, y las normas que prohibían la ocupación ilegal y la venta ambulante se aplicaron en forma despareja, en el mejor de los casos.^[2] Ya sea por una inestabilidad extrema, por una aplicación desigual o por ambas, la relación entre las reglas formales y los resultados esperados se mantuvo débil en muchas democracias latinoamericanas de la tercera ola. Pero también hubo una variación considerable –en los diversos países, instituciones y momentos–, tanto en la durabilidad de las instituciones formales como en su capacidad de moldear el comportamiento de los actores.

Esta variación es consecuente. La debilidad institucional reduce los horizontes temporales de los actores de maneras que pueden socavar tanto el desempeño económico (Spiller y Tommasi, 2007) como la estabilidad y la calidad de la democracia (O'Donnell, 1994). La democracia necesita que las leyes se apliquen en forma pareja, en todo el territorio y sobre diferentes categorías de ciudadanos. Es decir, todos los ciudadanos deben ser iguales ante la ley, a pesar de las desigualdades que entre ellos causan los mercados y las jerarquías sociales. La debilidad institucional socava esa igualdad y

entorpece los esfuerzos por aplicar las leyes y las políticas públicas para combatir las desigualdades multifacéticas que siguen atormentando a gran parte de América Latina. Las instituciones no poseen un carácter uniformemente positivo; las leyes provocan desigualdades con la misma frecuencia con que las combaten. Pueden ser exclusivas o discriminatorias, potenciar la desigualdad u otras injusticias sociales o, como demuestran Albertus y Menaldo (2018), proteger a las élites autoritarias y sus intereses. En algunos casos, es posible que la democratización total requiera el debilitamiento y reemplazo de estas instituciones. Pero, por lo general, ninguna democracia puede funcionar bien sin instituciones fuertes.

A pesar de que hoy en día el problema de la debilidad institucional esté ampliamente reconocido en el campo de la política comparada, no se ha conceptualizado y teorizado al respecto de manera adecuada. Aún no contamos con un marco conceptual claro que nos permita identificar, medir y comparar diferentes formas de debilidad institucional. Este marco es fundamental si queremos desarrollar teorías sobre sus orígenes y consecuencias. En este libro, damos el primer paso hacia ese marco con la presentación de una tipología de diferentes formas de debilidad institucional y el análisis de las potenciales causas de dicha debilidad.

La fortaleza institucional en la política comparada

Algunas investigaciones recientes ponen de manifiesto la necesidad de ampliar el espectro comparativo del análisis de las instituciones y de teorizar acerca de la debilidad institucional en América Latina. Tomemos, por ejemplo, el estudio de Helmke (2004) sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en la Argentina. Algunas teorías aceptadas de política judicial –en gran medida, inspiradas en el caso de los Estados Unidos– indican que la garantía de continuidad de por vida en el cargo que tienen los jueces de la

Corte Suprema debería permitirles actuar con independencia política. Pero cuando se violan sistemáticamente las reglas de esta garantía y los jueces saben que votar en contra del Poder Ejecutivo puede provocar su destitución, su comportamiento cambia de forma significativa. Helmke descubre que cuando las instituciones de garantía de continuidad en el cargo son débiles, como en la Argentina durante gran parte del siglo XX, los jueces son más propensos a votar con los presidentes durante la primera parte de su mandato. Sin embargo, cuando el mandato del presidente está por concluir, los jueces tienden a practicar una “defección estratégica” y fallar en línea con el partido o el político que esperan que suceda al presidente saliente. De este modo, Helmke identifica, y teoriza, un patrón de comportamiento judicial que está basado sobre la expectativa de debilidad institucional y se aleja de manera marcada de lo que se esperaría en un contexto de fortaleza institucional.

En ese mismo sentido, el trabajo de Holland (2017) sobre tolerancia y redistribución resalta la importancia de tomar con seriedad la variación en la aplicación de las leyes. La mayor parte de los análisis de las políticas redistributivas en América Latina se enfocan en las políticas sociales, como las jubilaciones y los gastos en el sistema de salud. Si se miran esas medidas, los esfuerzos de redistribución en la región resultan sorprendentemente bajos: el gasto social como porcentaje del producto bruto interno (PBI) es apenas la mitad del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y a diferencia de la mayoría de ellos, los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad del ingreso solo en forma marginal (Holland, 2017: 69-70). En democracias desiguales como las de gran parte de América Latina, la persistencia de Estados de bienestar tan pequeños puede resultar desconcertante. Al sumar el aspecto de la tolerancia, o no aplicación deliberada de la ley, Holland aporta una perspectiva poderosa para entender por qué perduran tales resultados. La tolerancia hacia actividades ilegales por parte del Estado, como la ocupación indebida y la venta ambulante, conlleva una distribución considerable de recursos a los pobres (Holland, 2017: 9, estima que en Lima alcanza unos 750.000.000 de dólares por año). Así,

mientras la mayoría de los Estados latinoamericanos hacen poco, en términos formales, para financiar la vivienda y el empleo para los pobres, la no aplicación de las leyes contra la ocupación ilegal y la venta ambulante crean un “Estado de bienestar informal” en el que “la redistribución hacia abajo ocurre porque el Estado deja que suceda, y no porque haga algo al respecto” (2017: 11).

Así, en América Latina la tolerancia hacia los pobres ha sido un vigoroso molde para el desarrollo del Estado de bienestar a largo plazo. Dado que la tolerancia implica una menor tributación que la redistribución formal, es posible que la prefieran quienes no son pobres (y los gobiernos), y, cuando los pobres se organizan para preservar la tolerancia, suelen atenuarse las demandas populares de redistribución formal. Esta “trampa de la tolerancia” puede mantener Estados de bienestar informales durante décadas (2017: 237-276). Por lo tanto, una enseñanza fundamental del trabajo de Holland es que, para entender las políticas redistributivas en democracias desiguales, hay que prestar atención no solo al diseño de las políticas, sino también a su aplicación.[\[3\]](#)

La investigación de Post (2014) sobre la inversión extranjera y nacional en infraestructura en la Argentina aporta otro ejemplo de que la variación en la fortaleza institucional determina los resultados que se obtienen con las políticas. Por lo general, se espera que las empresas multinacionales extranjeras –con sus grandes bolsillos y sus extensos horizontes temporales– tengan ventaja sobre las corporaciones locales a la hora de conseguir y mantener contratos favorables para realizar obras de infraestructura en que los mecanismos institucionales de veto limiten la modificación subsecuente de las reglas por parte de los gobiernos (Levy y Spiller, eds 1996; Henisz, 2002; Cox y McCubbins, 2002) o incluyan contratos con arbitraje internacional como autoridad de aplicación (Elkins, Guzman y Simmons, 2006; Büthe y Milner, 2008). Sin embargo, Post demuestra que esto no suele ocurrir en entornos de debilidad institucional. En un contexto de alta volatilidad política y económica, en el que los gobiernos pueden modificar los términos de los contratos independientemente de las reglas formales, los inversores nacionales con numerosas conexiones con las economías

y los políticos locales están mejor posicionados para mantener, y cuando sea necesario renegociar, contratos.^[4] Estos “respaldos contractuales informales” quizá tengan poca relevancia en un entorno institucional con derechos de propiedad sólidos. Sin embargo, en un contexto de inestabilidad institucional, como el de la Argentina en los años dos mil, ayudan a explicar por qué predominan las inversiones locales por sobre las extranjeras. Así, Post señala cómo cambia el comportamiento tanto de los gobiernos como de los inversores en un entorno institucional frágil, lo que produce resultados de inversiones que difieren notablemente de aquellos que predice la bibliografía existente.

La atención a la inestabilidad institucional también ha reformulado nuestra interpretación del diseño electoral. La mayoría de los estudios comparativos al respecto dan por sentado que quienes diseñan las normas electorales lo hacen con un objetivo motivado por el interés propio: maximizar su ventaja en los comicios. El trabajo más influyente en esta área sugiere que los políticos desarrollan un diseño institucional *a futuro*. En otras palabras, diseñan normas electorales en busca de objetivos de largo plazo (Rokkan, 1970; Rogowski, 1987; Boix, 1999). Por ejemplo, Boix (1999) sostiene que a principios del siglo XX las élites conservadoras de la mayor parte de Europa reemplazaron los sistemas electorales de mayoría con sistemas de representación proporcional (RP) en un esfuerzo por minimizar las derrotas frente a la creciente fuerza electoral de los partidos socialistas. Estas teorías de diseño a futuro se apoyan sobre ciertos supuestos fundamentales: por ejemplo, los actores deben creer que las reglas que diseñan subsistirán más allá del mediano o largo plazo; y deben tener alguna certeza de que ellos mismos se mantendrán activos y, por lo tanto, podrán seguir esas reglas. En otras palabras, los diseñadores de las reglas electorales a futuro deben ser capaces de “predecir con alguna certeza la futura estructura de la competencia electoral” (Boix, 1999: 622). Ninguno de estos supuestos se sostiene en entornos de fragilidad institucional. Cuando la volatilidad electoral es alta y las instituciones se reemplazan fácilmente y a menudo, el diseño a futuro se vuelve más difícil. En ese contexto, quienes diseñan las

reglas siguen interesados en su propio beneficio, pero es menos probable que piensen a futuro. En cambio, según sostienen académicos como Remmer (2008) y Calvo y Negretto (2020), es más probable que los políticos diseñen reglas que apunten a asegurar ventajas electorales en el corto plazo. Esta visión limitada bien puede tener el efecto de potenciar la inestabilidad institucional. Por lo tanto, permitir la variación del horizonte temporal de quienes diseñan las reglas debería mejorar la validez externa de las teorías de diseño institucional y así facilitar su aplicación en los diferentes contextos nacionales.

Por último, la atención a la variación de la fortaleza de las instituciones ha dado lugar a nuevas perspectivas sobre la dinámica del cambio institucional. Un trabajo reciente sobre la tradición institucionalista histórica se ha centrado en las formas de cambio gradual que surgen de la reinterpretación o la lenta reutilización de reglas escritas existentes (Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010). Estos estudios responden a las limitaciones de una bibliografía anterior que hacía hincapié en el cambio discontinuo: momentos de cambios drásticos y de gran alcance seguidos de largos períodos de estabilidad que dependen del pasado o de la trayectoria [*path-dependent*] (Krasner, 1988). Aun así, los patrones de estratificación, desplazamiento, conversión y desgaste identificados por Thelen y sus colaboradores actúan en un contexto de instituciones formales sólidas. Como ya hemos sostenido (Levitsky y Murillo, 2009, 2013, 2014), la dinámica del cambio institucional puede ser bastante diferente en un entorno de debilidad de las instituciones. En vez de caracterizarse por su “adherencia”,[\[5\]](#) el cambio institucional tiende a ser repentino y total, a menudo seguido por un patrón de sustituciones en serie, en el que se reemplazan reglas y procedimientos en masa, sin siquiera lograr asentarse en un equilibrio estable (Levitsky y Murillo, 2013, 2014).

En segundo lugar, los actores en un entorno de debilidad institucional pueden alcanzar cambios verdaderamente sustanciales con modificaciones de los niveles de aplicación o cumplimiento en lugar de cambios en las reglas. Mahoney y Thelen (2010) han demostrado que las brechas en el cumplimiento pueden actuar como

un mecanismo de cambio encubierto merced a la reinterpretación sutil de las metas institucionales, incluso si las estructuras institucionales formales permanecen intactas. Desde esta perspectiva, estudios recientes exponen que la “activación” de instituciones hasta entonces latentes puede ser una fuente importante de cambio (véase Levitsky y Murillo, 2013, 2014). Por ejemplo, el análisis de Saffon y González Bertomeu (2020) sobre los derechos de propiedad mexicanos durante el período del Porfiriato – entre 1876 y 1911– revela que cambiar los patrones de aplicación puede tener consecuencias de largo alcance sin alterar la letra de las leyes.[6] Al mismo tiempo, el incumplimiento también puede ser una fuente de *estabilidad* institucional formal, en especial cuando modera las consecuencias distributivas de una institución (Levitsky y Murillo, 2014).[7] Por ejemplo, durante los años noventa, los gobiernos de América Latina, en busca de mercados laborales más flexibles, relajaron la aplicación de las leyes laborales existentes sin eliminarlas de los libros (Bensusán, 2000; Cook, 2010).

Algunas investigaciones recientes sugieren la necesidad de un enfoque más consciente de la debilidad institucional como objeto de estudio, en lugar de tomarla como una especie de “error aleatorio” que obstruye el correcto análisis de las instituciones. Esa es la meta que persigue el presente libro.

[2] Sobre los límites de los mandatos presidenciales, véanse Helmke (2017), Pérez-Liñán (2007), Corrales y Penfold (2014); sobre las leyes laborales, Bensusán (2000), Piore y Schrank (2008), Ronconi (2010), Murillo, Ronconi, y Schrank (2011), Coslovsky (2011), Amengual (2014); sobre la función pública, Grindle (2012), Gingerich (2013); sobre las leyes tributarias, Bergman (2009); sobre la ocupación ilegal de predios y la venta ambulante, Holland (2017), Hummel (2017).

[3] La variación en la aplicación también debería influenciar las preferencias individuales sobre la política social, en línea con el hallazgo de Mares (2005), según el cual la experiencia individual previa con las instituciones estatales afecta las preferencias de las políticas. La bibliografía de política social se vería beneficiada si se agregara la variación de la aplicación a la gama de estrategias disponibles para los políticos, tal como se benefició al enfocarse

en los efectos del cambio encubierto a pesar de la continuidad institucional formal (Hacker, 2005; Palier, 2005).

[4] Este tipo de renegociación suele implicar convenios intersectoriales que violan las normas que regulan la concentración de mercado y los conflictos de interés (Post, 2014; Post y Murillo, 2016).

[5] Por ejemplo, Streeck y Thelen (2005: 18) asumen de manera explícita la “rigidez de las estructuras institucionales” en su debate sobre la liberalización de la economía en democracias avanzadas.

[6] América Latina exhibe instancias de activación y desactivación de mayor alcance que las que sugieren Mahoney y Thelen (2010), ya que los actores políticos no necesariamente están limitados a la discrecionalidad otorgada por la letra de las leyes. Los procesos de activación y desactivación también pueden revertirse. Holland (2017, 2020) demuestra que los fines electorales promueven la activación y desactivación de las normas para la venta ambulante en Bogotá, Lima y Santiago de Chile.

[7] Por ejemplo, durante un debate de 2018 sobre la reforma de las leyes que prohíben el aborto en la Argentina, los defensores de la actual prohibición argumentaban que dicha reforma no era necesaria porque ninguna mujer era realmente castigada por interrumpir su embarazo (“Aborto: no faltar a la verdad”, *La Nación*, 29/7/2018, disponible en www.lanacion.com.ar).

1. Definición de las instituciones

Antes de conceptualizar la debilidad institucional, debemos establecer qué son las instituciones. La mayoría de los institucionalistas toman como punto inicial la definición de North (1990: 3, 4) que las caracteriza como “los límites concebidos por los seres humanos que moldean la interacción humana [de maneras] perfectamente análogas a las reglas del juego de un deporte de competición por equipos” (véase, por ejemplo, Peters, 1999: 146). En trabajos anteriores (Brinks, 2003; Helmke y Levitsky, 2006), hemos argumentado que las instituciones están constituidas por reglas y, al definir las instituciones informales, hemos buscado diferenciar las reglas de las afirmaciones puramente descriptivas o las expectativas de comportamiento. Aquí tomamos el mismo punto de partida: la noción de que las instituciones (formales) están constituidas por reglas (formales). Esto nos permite enfocarnos en los límites formales “concebidos por los seres humanos” y aceptados como obligatorios dentro de un sistema de gobierno. Como veremos, estas restricciones formales interactúan de maneras complejas con reglas sociales y otras instituciones informales, lo que afecta tanto el trabajo que hacen las instituciones como su potencial fortaleza o debilidad. Sin embargo, en la instancia de las definiciones, podemos acotar nuestro alcance a las reglas formales.

Muchas definiciones se detienen allí, pero para nuestros propósitos debemos llevarla más allá de la ecuación implícita de las instituciones con reglas individuales y autónomas. En todos los casos, nos interesan la efectividad de conjuntos de reglas (antes que la de reglas individuales aisladas) y los actores cuya conducta afectan estas reglas, pese a que una regla individual a veces puede ser el resumen de una institución como un todo.

Por lo tanto, definimos una institución formal como un conjunto de reglas sancionadas oficialmente que estructuran el comportamiento y las expectativas humanas en torno a una actividad o meta particular. Elinor Ostrom (1986: 5) definió inicialmente las instituciones como

resultado de esfuerzos implícitos o explícitos de un conjunto de individuos para alcanzar el orden y la predictibilidad en situaciones definidas por: 1) la creación de cargos; 2) la especificación de cómo los participantes asumen o abandonan los cargos; 3) la especificación de qué acciones se exigen, permiten o prohíben a los participantes y 4) la especificación de qué resultados se exige, permite o prohíbe que afecten a los participantes.

Más tarde, Ostrom, con Crawford, agregó reglas que especifican: 5) las consecuencias de la violación de las reglas, que en la mayoría de los casos esperamos que estén asociadas a determinada sanción (Crawford y Ostrom, 1995).[\[8\]](#) Simplificamos un poco la “gramática” de Crawford y Ostrom para definir una institución formal como un conjunto de reglas formales que estructuran el comportamiento y las expectativas de los seres humanos en torno a un objetivo estatutario al

1. especificar a los actores y sus roles;
2. exigir, permitir o prohibir determinados comportamientos y
3. definir las consecuencias de cumplir o no cumplir las demás reglas.

Nuestro esquema conceptual se basa sobre la identificación del objetivo estatutario de las instituciones formales: el segundo elemento en nuestra definición anterior. Como veremos en el próximo capítulo, una institución fuerte es aquella que establece un

objetivo valioso y lo alcanza, mientras que una institución débil logra poco o nada, ya sea porque no alcanza un objetivo ambicioso o porque nunca se propuso lograr cosa alguna. Establecemos como referencia los objetivos estatutarios en lugar de las metas (expresas o implícitas) de las políticas establecidas por los creadores de las instituciones, porque reconocemos que el principal fin de las instituciones –a menudo, producto del consenso entre intereses diversos e incluso contrapuestos– bien puede ser ambiguo o controvertido (Moe, 1990; Schickler, 2001; Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010). Al tomar como punto de partida el objetivo estatutario, nos resulta más fácil detectar cómo operan las preferencias y las estrategias de los actores para debilitar o fortalecer las instituciones. El hecho de que la institución alcance el objetivo de sus políticas o produzca consecuencias generales no deseadas es analizable por separado de acuerdo con escalas más convencionales de efectividad. En este esquema conceptual, es absolutamente posible que incluso una institución fuerte no logre alcanzar los objetivos de las políticas que motivaron su creación o que cause más daño que bien en el esquema general de las cosas.

Por ejemplo, Amengual y Dargent (2020) analizan el marco regulatorio en torno a la minería, la construcción y la agroindustria en la Argentina, Bolivia y Perú. Las regulaciones de la minería que estudian tienen el fin de reducir los riesgos ambientales para la población local, y su objetivo estatutario expreso es exigir o prohibir determinadas prácticas. La motivación de las compañías mineras para colaborar con la aplicación de estas reglas podría ser acceder a los mercados internacionales o inhibir la competencia de mineros informales que carecen de la tecnología para cubrir esos estándares, más que proteger el ambiente. De hecho, estas motivaciones suelen ser cruciales para entender los intereses de las compañías para hacerse corresponsables de la aplicación de la ley. Pero para medir la fortaleza de una institución, debemos analizar si las prácticas exigidas o prohibidas se están realizando, no si las metas de las políticas se están alcanzando o si las compañías mineras están logrando sus objetivos. Entonces, al evaluar la fortaleza institucional, el foco debería ponerse sobre el objetivo ostensible de la institución,

no sobre los motivos (públicos o privados) de los políticos y otros actores sociales que están detrás de ella.

Las metas institucionales pueden ser *transformadoras*, si buscan alejar del statu quo los resultados, o *conservadoras*, si buscan preservarlo de cambios potenciales. En este libro nos ocupamos sobre todo de las instituciones transformadoras porque son tema más usual de debate político y de políticas públicas en América Latina, y porque suele considerárselas frágiles. Sin embargo, las instituciones conservadoras o preservadoras del statu quo pueden ser muy importantes. Algunos ejemplos son las leyes de propiedad y los códigos civiles y penales que consagran roles de género y estructuras familiares tradicionales. El trabajo de Albertus y Menaldo (2018) sobre la persistencia de constituciones autoritarias que, al limitar a los gobiernos democráticos, protegen a las élites adineradas de la redistribución demuestra que las instituciones conservadoras son endémicas. El esquema conceptual que proponemos funciona en uno y otro caso. Ya sean conservadoras o transformadoras, las instituciones están pensadas para que sea más probable que los resultados sociales, económicos o políticos se acerquen más a un objetivo estatutario definido que a un resultado alternativo menos preferido (por los creadores de la institución).

Las instituciones formales frágiles no deben confundirse con las reglas informales ni con aquellas “creadas y aplicadas fuera de los canales sancionados oficialmente” (Helmke y Levitsky, 2006: 5). Las instituciones informales pueden coexistir con instituciones formales fuertes y débiles. Cuando coexisten con instituciones formales débiles, pueden fortalecerlas proporcionándoles un segundo mecanismo que promueve el comportamiento esperado (“sustitutivo”) o debilitarlas promoviendo un comportamiento alternativo (“competitivo”; Helmke y Levitsky, 2006: 14). Si bien reconocemos (y comentamos más adelante) la importancia de las reglas informales en la generación de fortaleza o debilidad institucional, aquí nuestro foco está puesto sobre las instituciones formales.

Por último, es importante distinguir entre las instituciones o reglas formales y las organizaciones que o bien son destinatarias de esas

reglas (los partidos políticos, los grupos de interés, los actores económicos), o bien se dedican a aplicar o implementarlas (las burocracias). Al mantener diferenciadas conceptualmente las reglas y las organizaciones, podemos evaluar si fortalecer los organismos estatales –contratar a más inspectores, invertir más en la capacitación del personal burocrático, comprar más vehículos o fijar criterios meritocráticos– efectivamente mejora el cumplimiento de las políticas de la institución, como hacen Ronconi (2010), Amengual (2016) y Schrank (2011) en su trabajo sobre las regulaciones laborales y la función pública.

[8] En otras definiciones, se identifican reglas que especifican los roles, y de ese modo constituyen a quienes toman las decisiones; reglas que permiten, prohíben o exigen determinado comportamiento; y reglas que determinan consecuencias (Hart, 1961; Ellickson, 1991).

2. La debilidad institucional

El concepto central

Es esperable que las instituciones fuertes redistribuyan y refracten el poder, la autoridad o las expectativas para obtener un resultado que difiera de lo que sería el efecto preinstitucional, es decir, si no existieran.^[9] Una institución puede diseñarse para obtener un resultado más ambicioso que el que en realidad produce. Sin embargo, una institución fuerte hace la diferencia porque modifica lo que sucedería si la institución no existiera, lo que entraña un perjuicio para aquellos que preferían la situación anterior: es exactamente el beneficio buscado por quienes quieren que ese cambio ocurra.

De hecho, en el caso de una institución conservadora, el resultado preinstitucional podría ser una situación futura temida que se quiere impedir; el resultado institucional puede ser el mantenimiento del statu quo que se busca preservar. La idea es que la institución en cuestión se suma al conjunto de instituciones entrelazadas que impactan en determinada actividad social o política con la intención de producir un resultado específico que de otro modo no podría obtener, ni en la actualidad ni en el futuro. El punto de comparación es contrafáctico: nuestra mejor estimación de lo que podría ocurrir si la institución desapareciera o fuera reemplazada.

Entonces, un elemento central para nuestra interpretación de la fortaleza institucional es la *ambición* de la institución, es decir, en qué medida el diseño de la institución modifica la realidad respecto de una situación en que dicha regla no existiera. Algunas instituciones buscan hacer más que otras: por ejemplo, recaudar más impuestos, ofrecer mayor protección a los trabajadores o al

ambiente, poner límites más estrictos al Poder Ejecutivo o proteger de manera más radical la propiedad privada. Por lo tanto, al comparar la fortaleza de dos instituciones no solo debe evaluarse si perduran o generan cumplimiento, sino también cuánto trabajan para generar o evitar el cambio.

Muchos análisis de la debilidad institucional adoptan de manera implícita un concepto relativo de fortaleza institucional, en lugar de uno absoluto: se enfocan esencialmente en analizar si el objetivo se cumple de manera concreta. Este enfoque tal vez sea adecuado en algunos casos (por ejemplo, cuando se comparan dos instituciones idénticas), pero premia a las instituciones con niveles más bajos de ambición. Las instituciones que se proponen hacer poco y alcanzan esa meta moderada parecerían muy fuertes, mientras que las instituciones que buscan producir (o evitar) transformaciones radicales y logran gran parte de su objetivo, pero no la totalidad, serían calificadas como más débiles, aunque en efecto estén haciendo mayor trabajo. Según nuestra conceptualización, una institución puede ser bastante fuerte si es consecuente, pese a no alcanzar la totalidad de su objetivo.[\[10\]](#) La noción de instituciones “insignificantes” que presentamos más adelante pretende captar la dimensión de la ambición.

Las normas sociales y la fortaleza institucional

Como ya señalamos, las reglas formales siempre coexisten con normas sociales (no escritas), o instituciones informales, y muchas veces su efectividad y estabilidad se determinan en gran medida a partir de su interacción con esas normas (véanse North, 1990; Helmke y Levitsky, 2004; Levitsky y Ziblatt, 2018). Por lo tanto, para entender la fortaleza de las instituciones formales, a menudo hay que prestar atención a la base normativa de esas instituciones. Esta tarea es más sencilla en el caso de las instituciones transformadoras que buscan alejar los resultados de un statu quo que es congruente

con las normas sociales; por ejemplo, podemos rastrear en el tiempo el desplazamiento hacia el objetivo institucional. Pero las normas suelen apuntalar a las instituciones formales, en especial a las conservadoras. Muchas instituciones formales generan obediencia porque son reforzadas por fuertes normas sociales (Levi, 1988, 1997; North, 1990).[\[11\]](#) Como ocurre siempre que dos factores parecen producir el mismo efecto, esto complica el ejercicio empírico de inferir la fortaleza institucional. En ese caso, para poder atribuir el efecto a la institución formal antes que a las normas informales, deberíamos demostrar que es más probable que el resultado fuera otro si la institución no existiera, aunque las normas sociales tiendan a seguir esa misma dirección. En otras palabras, debemos tener una razón para pensar que el resultado preinstitucional también violaría las normas sociales. Por ejemplo, podríamos descubrir que un poderoso actor político, social o económico no está limitado por las normas sociales, pero sí lo está por la institución formal.

Si quisiéramos entender la fortaleza de los tratados de derechos humanos, por ejemplo, nos interesaría más estudiar un país que ha experimentado violaciones endémicas de los derechos humanos antes de adherir al tratado (como la Argentina), que un país que ha firmado numerosos tratados pero no tiene antecedente reciente alguno de violaciones a esos derechos (como Costa Rica). (Esto sería cierto incluso si descubriéramos que los dos países tienen normas sociales fuertes en línea con los valores de los tratados de derechos humanos.) De manera similar, en el caso de una institución conservadora, querríamos ver pruebas de una significativa presión para lograr el cambio. Así, si un gobierno reformista descubriera que sus propuestas de políticas ambiciosas son derribadas una y otra vez por los tribunales (como sucedió en Chile luego de Pinochet), podríamos concluir que la Constitución está haciendo más trabajo que si no hubiera presión evidente por el cambio.

Muchas instituciones se diseñan en un esfuerzo por alinear las normas sociales al objetivo institucional, lo que con el tiempo vuelve irrelevante a la institución. Esto introduce una dimensión temporal en el análisis de la fortaleza institucional. Quizá las instituciones más fuertes sean aquellas que moldean las normas y las expectativas

sociales en grado tal que, sin más, se dejan a sí mismas sin efecto. Las leyes del uso de cinturón de seguridad y las que prohíben arrojar residuos, al parecer, han tenido este efecto en algunos lugares, y así crearon la posibilidad de que, al menos en el corto plazo, la institución pueda eliminarse sin generar cambios en el comportamiento. Si esas normas sociales desaparecieran con el paso del tiempo sin el refuerzo de una institución formal, es una pregunta atenta a lo empírico.

La insignificancia

Si la fortaleza de una institución se mide a partir de la diferencia que su existencia produce, entonces las instituciones sin ambición son necesariamente débiles. Calificamos a esas instituciones como *insignificantes*. Una institución es insignificante cuando simplemente acepta cualquier resultado equilibrado que los actores dominantes producirían si esta no existiera. En condiciones de insignificancia, todos cumplen y la institución permanece estable, pero probablemente el comportamiento no cambiaría si la institución se eliminara. En otras palabras, la institución es superflua y no desempeña un papel real para guiar las acciones de los actores pertinentes. En los Estados Unidos, por ejemplo, Alabama estableció en 2014 una resolución que prohibió al Estado adoptar leyes extranjeras que se opusieran a los derechos existentes de los ciudadanos. El blanco principal era la sharía, corpus legal de adopción poco probable allí, bajo cualquier circunstancia. La ausencia de la sharía en Alabama difícilmente pueda atribuirse a la fortaleza de la institución, tampoco es probable que haya una inminente avalancha de normas de la sharía y se necesite esta ley para impedirla. Pese a sus efectos simbólicos para los antimusulmanes –lo que hemos identificado como “efectos de sus políticas” o las motivaciones de sus creadores–, la ley no produce cambio alguno en el comportamiento. Un ejemplo más serio es la

reciente prohibición en Perú de la reelección de alcaldes, gobernadores y legisladores.[\[12\]](#) Dadas la extrema fragmentación del sistema partidario, la volatilidad electoral y la baja confianza del público, los índices de reelección fueron extraordinariamente bajos en Perú durante los años dos mil (Weaver, 2017). Por lo tanto, en la práctica, la prohibición formal de la reelección de quienes estaban en funciones produjo pocos cambios en el comportamiento o los resultados.

A pesar de que las instituciones a veces derivan en la insignificancia, muchas se diseñan con la intención de que sean débiles. Un ejemplo es lo que Brinks y Blass (2013) llaman “los tribunales de Potemkin”. En esos casos, se crean tribunales constitucionales y se resuelven casos de acuerdo con la letra de la ley, pero jamás se limita en serio a gobierno alguno, porque las preferencias de los jueces y los resultados concuerdan deliberadamente con las tendencias de los actores políticos dominantes. En Perú, por ejemplo, el presidente Alberto Fujimori promovió una serie de reformas que, en apariencia, buscaban fortalecer los tribunales. La Constitución de 1993 creó un tribunal constitucional con muchas atribuciones que lo habrían convertido en un fuerte control institucional del poder. Sin embargo, los legisladores también aprobaron una ley que especificaba que se requerían los votos de seis de los siete jueces –que eran nombrados por el propio Poder Legislativo– para vetar una ley. Dos de los siete eran nombrados por el presidente. Entonces, en la práctica, era improbable que una medida realmente importante para la mayoría legislativa fuera declarada inconstitucional. Con o sin el Tribunal Constitucional, el comportamiento del gobierno de Fujimori sería en esencia el mismo; las sentencias del nuevo tribunal se adaptarían a las inclinaciones del gobierno, y no viceversa.

Algunas leyes de “consulta previa” en América Latina también pueden calificarse como insignificantes. La mayoría de los Estados de América Latina adoptaron leyes de este tipo en los noventa y los primeros años de los dos mil, a raíz de la presión local y externa para que se implementara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este Convenio requiere mecanismos

para pedir la opinión de las comunidades indígenas antes de iniciar proyectos de extracción de recursos naturales. En principio, estas leyes deberían dar a las comunidades indígenas derecho a expresarse sobre si estos proyectos deben o no avanzar. Sin embargo, en la práctica, las leyes de consulta previa en México, Perú y otros países no incluyeron disposiciones para que las comunidades indígenas “consultadas” pudieran efectivamente detener los proyectos (Torres Wong, 2018: 254). Así, el resultado de la consulta previa es siempre el mismo: los proyectos avanzan.[\[13\]](#) Esto ha llevado a algunos observadores a concluir que estas leyes son, en efecto, insignificantes. De acuerdo con Torres Wong, por ejemplo, aunque se las respete plenamente, “no impiden el avance de las industrias extractivas” (2018: 246, 256-257).[\[14\]](#)

En efecto, el verdadero funcionamiento de los esquemas de consulta previa en América Latina abarca una gama que se extiende de débil a fuerte y de progresista a conservador, y así es claro ejemplo de los conceptos que queremos marcar aquí. En el extremo débil, las empresas y los gobiernos implementan ejercicios vacíos y pro forma al consultar sobre proyectos ya decididos de antemano. La obediencia total a una institución débil que solo exige consulta no desemboca en cambio discernible alguno en las consecuencias para las empresas, los gobiernos o las comunidades afectadas. De hecho, al canalizar el conflicto en estos foros vacíos y sin autoridad y desmovilizar a las comunidades, una institución de apariencia progresista puede convertirse en una institución conservadora, lo que facilita la continuación de las prácticas tradicionales de extraer recursos a voluntad de los territorios indígenas (Rodríguez Garavito, 2011: 298-301). De alguna manera, cuando esto sucede, la institución está produciendo el efecto contrario a su supuesto objetivo, ya que quita poder a los presuntos beneficiarios. En otros casos, los esquemas de consulta previa fijan el pago de importantes compensaciones a las comunidades afectadas, aunque no se da a las comunidades indígenas una posibilidad real de opinar sobre si un proyecto extractivo debe avanzar y cómo debe hacerlo. Aquí, la institución es débil pero aun así hace algo. En el otro extremo del espectro está Colombia, donde, bajo la tutela del Tribunal

Constitucional, algunas comunidades ven garantizado su derecho de vetar proyectos específicos, como en el caso de la ampliación de una represa en territorio de los emberá (véanse Rodríguez Garavito, 2011: 297; Thompson, 2016: 91; Brinks, 2019: 361).

Las instituciones que son insignificantes desde sus orígenes pueden adquirir significancia si las nuevas circunstancias modifican el comportamiento de los actores que siguen el espíritu de la regla.[\[15\]](#) Sin embargo, a menos que las circunstancias cambien la situación preinstitucional y la alejen de su estado original, por lo general se necesitará un cambio formal para que una institución insignificante se vuelva importante en términos de sus efectos en el comportamiento.

Es difícil saber de antemano si una institución diseñada para ser insignificante perdurará y se fortalecerá el día en que los actores empiecen a violar sus términos. Como Mark Twain escribió alguna vez: “La más débil de las cosas débiles es la virtud que no ha sido probada en el fuego”.[\[16\]](#) Dado que el comportamiento en cuestión está sobredeterminado, la fortaleza de una institución insignificante es imperceptible hasta que las circunstancias cambian de modo que los actores clave se enfrentan a un efecto importante de comportamiento: ¿qué pasaría, por ejemplo, si el Poder Legislativo peruano cambiara repentinamente de manos y encontrara oposición en un tribunal constitucional designado por el congreso anterior? Así, el tribunal constitucional podría restringir el comportamiento de una manera que jamás habría podido antes. Tales cambios suelen derivar en presión para una reforma formal de las instituciones. Un requisito constitucional de larga data (y de insignificancia prolongada) en la Argentina (que los presidentes debían ser católicos) cayó con bastante rapidez con el aumento de la población no católica, que se volvió políticamente relevante.[\[17\]](#)

De manera similar, las instituciones fuertes desde sus orígenes pueden volverse insignificantes con el tiempo si modifican preferencias para que se correspondan con el objetivo institucional.[\[18\]](#) Las instituciones más fuertes son aquellas que establecen nuevas normas sociales y logran que se cumplan al modificar con el tiempo las preferencias de los actores. Cuando una regla es tan

efectiva que los actores la internalizan como una convención y el cumplimiento se da por sentado, su aplicación activa puede dejar de ser necesaria para lograr el cambio de comportamiento. En esos casos, la institución formal ya no tiene tanto que hacer, pero esto no indica que siempre haya sido débil. Al contrario, las reglas generaron un cambio normativo en la sociedad que redundó esencialmente en el cumplimiento voluntario.[\[19\]](#) Aquí, la evaluación de la debilidad depende del momento en que se haga: podríamos decir, entonces, que la institución fue suficientemente fuerte para obtener ese resultado y lograr un cambio normativo, en grado tal que se volvió insignificante. Sin embargo, en este caso, la institución original fue ambiciosa y se diseñó para producir un cambio significativo. La volvieron insignificante sus propios logros, más que un cálculo estratégico de los legisladores.

Tipos de debilidad institucional

Las instituciones que son significativas en los papeles –es decir, aquellas cuyos objetivos estatutarios son ambiciosos– ciertamente pueden fracasar de diferentes maneras en alcanzar sus metas. Estas son formas de debilidad institucional. Consideremos, por ejemplo, una reforma constitucional que limita a los presidentes a un solo mandato. Si antes de esa regla muchos presidentes gozaban de varios mandatos en funciones y luego de esa regla ninguno lo hace (*ceteris* razonablemente *paribus*), podemos estar bastante seguros de que la institución es fuerte. Hay una gran distancia entre el resultado esperado sin la institución, como lo demuestran los hechos históricos, y el que se espera con la institución presente. Por contraste, una institución es débil cuando no tiene efectos sobre el comportamiento porque la regla se ignora. Siguiendo el mismo ejemplo, consideremos a los presidentes latinoamericanos (por ejemplo, Daniel Ortega, Juan Orlando Hernández, Evo Morales) que ocupan el cargo más de lo debido a pesar de las prohibiciones

constitucionales preexistentes. Esta es una forma de debilidad que llamaremos “incumplimiento”. Aquí el resultado preinstitucional subsiste a pesar de la existencia y persistencia de la regla.

Analicemos ahora a los presidentes restringidos por límites de mandato que impulsan una reforma constitucional para que se les permita una o más reelecciones. Cuando las reglas cambian para acomodarse a las preferencias de cada nuevo actor que aparece, nos encontramos con la categoría de debilidad que llamamos “inestabilidad”. Tomemos, por ejemplo, el caso de Ecuador, donde la Constitución de 2008 –promovida por el entonces presidente Rafael Correa– suplantó la prohibición de la reelección con un límite de dos mandatos. Correa fue reelecto en 2009 y en 2013.[\[20\]](#) Hacia el final de su último mandato, en 2015, Correa organizó un referéndum que suprimió los límites de los mandatos para todos los funcionarios a partir de 2021, una jugada que le permitiría volver a postularse en ese año. Sin embargo, su sucesor, Lenín Moreno –buscando evitar el regreso de Correa al poder– convocó otro referéndum que restableció los límites de los mandatos. De manera similar, la República Dominicana pasó de la reelección indefinida a la prohibición de la reelección inmediata en 1994, al límite de dos mandatos en 2002, nuevamente a la prohibición de la reelección inmediata en 2009 y el restablecimiento del límite de dos mandatos en 2015 (véase Corrales y Penfold, 2014: 161). En casos como estos, las reglas se modifican de manera secuencial para ajustarse a las preferencias de los sucesivos legisladores. Así, en vez de forzar a los actores a ajustar sus preferencias al resultado institucional, la institución se adapta a las preferencias de precisamente aquellos actores que se busca limitar, perdiendo de este modo su fortaleza.

Estas dos categorías de debilidad institucional reducen los efectos concretos en el comportamiento incluso de las instituciones ambiciosas. Por el contrario, las instituciones insignificantes tienen efectos casi nulos a pesar de altos niveles de cumplimiento y estabilidad. La distinción entre estos tipos de debilidad es importante porque las estrategias políticas que producen cada tipo de debilidad varían ampliamente. En el siguiente apartado analizamos las

instituciones que parecen significativas en la letra pero que, sin embargo, son débiles, por incumplimiento o por inestabilidad.

El incumplimiento

El incumplimiento ocurre cuando las reglas escritas establecen fuertes efectos en el comportamiento, pero los actores relevantes, o un importante subgrupo de estos, logran ignorar la institución o reemplazarla en vez de cumplir con sus disposiciones; así, reducen de hecho la influencia de esta en sus conductas. El incumplimiento puede originarse en fracasos en dos niveles:

1. la decisión de los funcionarios estatales de no aplicar las reglas y
2. la incapacidad de los funcionarios estatales para aplicar la normativa o generar la colaboración social para su garantizar su efectividad.

La no aplicación por parte del Estado

En líneas generales, asumimos que los funcionarios estatales procurarán aplicar la ley: después de todo, las leyes son creaciones del Estado. Sin embargo, el incumplimiento suele ocurrir porque los actores del Estado deciden no aplicar las reglas. En esos casos, la institución está diseñada formalmente para hacer la diferencia – impone cambios costosos en el comportamiento; además, las penalidades por incumplimiento, si se aplican, son significativas–, pero los actores estatales relevantes simplemente no aplican las reglas. Un ejemplo es lo que Levitsky y Murillo (2009, 2014) llaman las “instituciones puramente decorativas” [*window dressing*], o instituciones creadas sin ninguna intención seria de aplicación.

Tomemos como ejemplo las leyes de protección del medioambiente. En los ochenta y principios de los noventa, los gobiernos brasileños adoptaron un conjunto de regulaciones ambientales que en los papeles otorgaban a Brasil “fundamentos inusualmente sólidos para el derecho ambiental” (Hochstetler y Keck, 2007: 51). Sin embargo, muchas regulaciones ambientales no se aplicaron, lo que llevó a los académicos a describirlas como “una simple cortina de humo para la renuncia general a la gobernanza ambiental” (2007: 37). Otro ejemplo es la regulación de los servicios públicos. Cuando los gobiernos latinoamericanos con pocos recursos privatizaron los servicios públicos durante los noventa, la mayoría creó organismos reguladores independientes para aumentar la confianza de los inversores (Levi-Faur y Jordana, 2006). Sin embargo, en la práctica, buena parte de estos organismos carecía de autoridad y fracasaba sistemáticamente en la implementación de sus disposiciones (Murillo, 2009; Post, 2014).

En otros casos, los poderes Ejecutivo o Legislativo adoptan reglas con la intención de producir cambios reales, pero los burócratas o los gobiernos locales a cargo de su aplicación concreta se niegan a ejecutarlas. El resultado es lo que Holland (2017) llama “tolerancia”. Su estudio sobre los ocupantes ilegales y los vendedores ambulantes en Chile, Colombia y Perú muestra que los políticos y burócratas locales en distritos de población con bajos ingresos suelen considerar que los costos humanos y políticos de hacer cumplir las leyes son prohibitivamente altos.

Con frecuencia, los funcionarios estatales ejercen una aplicación *selectiva*, al implementar la ley sobre algunos individuos o grupos, pero no sobre otros. Los fundamentos para la aplicación selectiva varían, y se extienden desde los vínculos personales (corrupción) hasta el partidismo, la clase, la etnia y la región. Por ejemplo, en la era de la posreconstrucción del sur de los Estados Unidos, ciertas restricciones al voto tales como las pruebas de alfabetismo y los requisitos de residencia se aplicaron con rigor a los votantes afroamericanos, pero no a los votantes blancos pobres (Keyssar, 2000). Durante décadas, en América Latina, las leyes anticorrupción tendieron a aplicarse a opositores al gobierno o a funcionarios que

ya no estaban en ejercicio, en lugar de a aquellos en funciones (o sus colaboradores). En México, la Ley Lerdo de 1856 ordenaba la incautación de todas las propiedades en poder de las “corporaciones civiles y religiosas”, en nombre del derecho de propiedad individual; fue aplicada con firmeza sobre las tierras de la Iglesia pero con menos rigor sobre las tierras de propiedad comunitaria indígena (Saffon y González Bertomeu, 2020). Los gobiernos liberales veían a la Iglesia como un adversario político, mientras que consideraban a las comunidades indígenas como potenciales aliadas.

La aplicación selectiva puede facilitarse mediante el diseño institucional. Las leyes y las regulaciones a veces crean ambigüedades que permiten a los gobiernos locales tener una gran discrecionalidad en la implementación y la aplicación, por lo general sin violar técnicamente la ley (Mahoney y Thelen, 2010). Por ejemplo, en la Argentina la ley nacional contra la deforestación otorgó a los gobiernos provinciales una considerable capacidad para definir qué áreas se protegerían y qué constituía una violación de la norma. Entonces, los gobiernos variaron sus esfuerzos de aplicación en línea con la presión de la sociedad; la aplicación fue menor en las provincias donde los grandes terratenientes tenían más poder (Fernández Milmanda y Garay, 2020).[\[21\]](#)

El incumplimiento no siempre se debe a la no aplicación. Algunas instituciones establecen sanciones no punitivas por violar lo que de lo contrario sería una profunda restricción del comportamiento. En esos casos, los actores del Estado diligentemente imponen sanciones por el incumplimiento, pero estas sanciones (una multa minúscula, por ejemplo) son tan leves en relación con el valor de lo obtenido por proseguir con el comportamiento prohibido, que como incentivos resultan insignificantes para que los actores modifiquen sus conductas. En efecto, ciertas reglas formales aseguran que el costo de cumplir excede significativamente el castigo trivial por no hacerlo. Por ejemplo, la Ley de Paridad de Francia en el año 2000 exigía que los partidos presentaran igual número de candidatos hombres y candidatas mujeres. A los partidos que no cumplieran con los cupos se los obligaba a pagar una multa moderada, una que los partidos más grandes y con más recursos podían y estaban dispuestos a

pagar. Como expresó un líder de un partido conservador, “¡preferimos pagar multas que perder elecciones!” (cit. en Murray, 2007: 571, 575). Un fenómeno similar puede observarse en América Latina. En El Salvador, Honduras y Panamá, los partidos pueden pagar multas y, sin más, postular a candidatos varones.[\[22\]](#) En estos casos, a todas luces, el efecto de la regla desaparece porque los actores se comportan como si la institución no existiera. En tal situación, aunque la aplicación de sanciones por violaciones sea del 100%, la consecuencia correspondiente será similar con o sin la regla.

La (in)capacidad del Estado y la resistencia social

Otro tipo de incumplimiento se da cuando los gobiernos tienen voluntad de aplicar las normas pero no tienen la capacidad de hacerlo debido a la resistencia social. Esto es, en parte, una cuestión del poder de infraestructura del Estado (Mann, 1984; Soifer, 2015). Algunos Estados simplemente no tienen la capacidad fiscal y administrativa para aplicar ciertas leyes, en particular aquellas que buscan cambios de comportamiento a gran escala y requieren un control minucioso. Por ejemplo, es posible que los gobiernos no logren aplicar las leyes laborales, inmigratorias o ambientales porque el Estado no cuenta con la suficiente cantidad de inspectores capacitados o porque, debido a los bajos salarios del sector público o la falta de equipamiento, las órdenes de aplicarlas simplemente no se obedecen en el campo. En algunos casos, los Estados incluso carecen de la capacidad de mantener el estado de derecho (O'Donnell, 1993, 1999). Como muestra Yashar (2018), por ejemplo, la proliferación de organizaciones ilícitas y el aumento de los índices de homicidio en gran parte de la América Latina contemporánea puede explicarse, en parte, por la debilidad de las capacidades de control del Estado (por ejemplo, la policía).

A largo plazo, las capacidades estatales de aplicación están moldeadas por las decisiones políticas.[\[23\]](#) Sin embargo, dado que el

desarrollo de la capacidad del Estado lleva tiempo y requiere de inversiones que deben corresponder con o exceder a la creciente fuerza de adversarios del Estado, es razonable sugerir que en algunos casos los gobiernos tienen la voluntad de aplicar ciertas reglas pero simplemente carecen de los recursos de infraestructura para hacerlo.[24]

Excluimos de nuestro análisis a los Estados fallidos que carecen de la mínima capacidad de aplicación y nos enfocamos en aquellos con al menos cierto poder de infraestructura pero que aun así no tienen la capacidad de sostener las leyes en algunas áreas. Estos son los Estados que Amengual y Dargent (2020) describen como “indiferentes” o “distantes”. [25] Son los Estados que pueden aplicar y en efecto a veces aplican algunas de las reglas, pero no tienen los recursos para aplicar todas las reglas todo el tiempo. Por lo tanto, la aplicación es *intermitente*, ya que no sigue un patrón identificable, o *selectiva*, porque los Estados con recursos limitados se enfocan en algunos individuos o grupos más que en otros. Tal como señala O'Donnell (1993) en su clásico análisis de las “zonas marrones”, la aplicación selectiva en ocasiones sigue una lógica territorial, con Estados que aplican más las leyes en los centros metropolitanos que en las periferias (véanse también Herbst, 2000, Soifer, 2015). También puede seguir una lógica de clase, en la que los miembros más ricos y mejor conectados de la sociedad evaden el alcance de un Estado distante, lo que deja a los pobres más vulnerables (Brinks, 2008; Méndez, O'Donnell y Pinheiro, eds. 1999). La diferencia con la aplicación selectiva por motivaciones políticas antes descripta no es siempre clara. En principio, la selectividad de estos casos es simplemente el resultado de priorizar los recursos. En la práctica, sin embargo, cierto grado de cálculo político –la voluntad de los funcionarios públicos de recompensar a sus seguidores, castigar a los opositores o evitar una resistencia social de alto costo– influye invariablemente.

En su análisis de la aplicación regulatoria en la Argentina, Bolivia y Perú, Amengual y Dargent (2020) demuestran que los resultados varían en los Estados distantes. En la industria de la construcción de Lima, donde la cámara local de la construcción apoyó activamente la

aplicación de la ley, los funcionarios del gobierno tomaron medidas drásticas contra las actividades ilegales. En el sector de la minería de oro en Bolivia, los mineros cooperativistas eran aliados políticos del Movimiento al Socialismo (MAS), que estaba en el poder; por eso, los funcionarios estatales hicieron la vista gorda. En la provincia argentina de Córdoba, los funcionarios estatales aplicaron regulaciones de seguridad laboral en la industria de la construcción, donde la presión sindical era fuerte, pero ignoraron las flagrantes violaciones en las ladrilleras, donde los trabajadores eran débiles en términos políticos y organizacionales.

Como sugieren los ejemplos anteriores, la voluntad y la capacidad del Estado de aplicar las reglas son solo parte de la historia. El cumplimiento también depende del grado de colaboración o resistencia social. Las respuestas sociales a las instituciones varían ampliamente, desde una colaboración activa cuando las reglas se alinean a la norma social y a las distribuciones de poder (por ejemplo, los derechos de propiedad en los Estados Unidos), hasta la resistencia rotunda cuando las reglas contradicen las normas sociales dominantes o son rechazadas por actores sociales poderosos. Dado que la aplicación de las normas es una tarea costosa para los Estados con recursos limitados (Amengual, 2016), puede esperarse que los gobiernos ajusten la aplicación al grado de resistencia prevista. Frente a una resistencia suficiente, es posible que los funcionarios miren para otro lado en lugar de aplicar la ley (Amengual y Dargent, 2020). Por ejemplo, como muestran Hochstetler y Keck (2007), la ley brasileña contra la deforestación es “amplia y en general [está] bien formulada”, y el Estado brasileño tiene la capacidad de aplicarla. Sin embargo, como hacerlo requiere un enfrentamiento con una poderosa red de políticos corruptos y organizaciones criminales, los gobiernos con frecuencia muestran una “falta de voluntad de invertir el capital y los recursos políticos necesarios” (Hochstetler y Keck, 2007: 51, 151-154). Aun así, cuando los gobiernos encuentran aliados sociales que buscan e incluso colaboran con la puesta en vigencia de esas leyes, es más probable que las apliquen y aseguren resultados similares con un esfuerzo menor.

Por lo tanto, la capacidad de aplicación del Estado es relacional (véanse Migdal, 1988; Amengual, 2016; Dargent y otros, 2017). Por un lado, su costo puede reducirse considerablemente cuando, gracias a la alineación de las normas o de los intereses subyacentes, los actores sociales colaboran para asegurar el cumplimiento, un fenómeno al que a veces se llama “coproducción” de la aplicación. [26] Donde las normas sociales refuerzan las reglas, el cumplimiento “cuasi voluntario” reduce la necesidad de una inversión fuerte en la aplicación por parte del Estado (salvo la ocasional sanción de comportamientos fuera de la norma) (Levi, 1988: 72-70; 1997: 19-25); de hecho, el cumplimiento de las normas puede ser alto incluso donde la infraestructura estatal es limitada.

Por otro lado, cuando las reglas formales se enfrentan a normas sociales o a la resistencia de intereses poderosos, se necesita un mayor esfuerzo de aplicación para asegurar el cumplimiento. Las normas o instituciones informales contrapuestas fuertes –a veces aplicadas por actores no estatales, como las autoridades tradicionales o las comunidades religiosas– pueden inhibir la colaboración social en la aplicación (por ejemplo, mediante denuncias de incumplimiento) e incluso crear incentivos para el incumplimiento total (Migdal, 1988; Helmke y Levitsky, 2004). Donde el poder de infraestructura del Estado es limitado, el resultado es casi invariablemente un nivel bajo de cumplimiento. Las leyes transformadoras creadas para lograr cambios trascendentales de comportamiento en estos casos se limitarán al estado “aspiracional” (Htun y Jensenius, 2020). A veces, la resistencia social está tan extendida que puede superar casi cualquier esfuerzo de aplicación, lo que resulta en un cumplimiento bajo a pesar de la gran capacidad del Estado. Un ejemplo típico es la ley seca en los Estados Unidos: incluso un Estado fuerte y una inversión sustancial para la aplicación no lograron eliminar la producción y el consumo de alcohol. Por lo tanto, las instituciones fuertes son aquellas que producen un verdadero cumplimiento con un estándar exigente de comportamiento. El nivel de esfuerzo de aplicación por parte del Estado necesario para producir ese nivel de cumplimiento dependerá del grado de resistencia o colaboración social.

En suma, el incumplimiento es una consecuencia de la interacción entre los esfuerzos de aplicación del Estado desde arriba y las respuestas de la sociedad desde abajo. Si las instituciones no cambian el comportamiento porque los organismos estatales relevantes no pueden o no quieren actuar para obligar a los individuos o a las empresas a obedecer las reglas escritas, entonces el efecto de la regla es bajo con la complicidad del Estado. Pero el cumplimiento puede ser bajo incluso cuando la voluntad y la capacidad del Estado son altas. El Estado puede invertir bastantes recursos en la aplicación de determinada institución, pero si los actores sociales aún encuentran maneras de sostener la conducta prohibida, queda claro que la regla no está produciendo el efecto deseado.

Por lo tanto, las instituciones fuertes producen cumplimiento con un estándar exigente de comportamiento cuando existen la voluntad y la capacidad de aplicar desde arriba y se alcanza el cumplimiento desde abajo.[\[27\]](#)

La inestabilidad

Los trabajos de la tradición institucionalista en la ciencia política asumen un mínimo de estabilidad institucional, sea porque las reglas reflejan una situación de equilibrio en que nadie puede mejorar su situación o porque generan efectos positivos que refuerzan los incentivos de los actores para mantenerlas (es lo que se conoce como “equilibrio de Nash”). De hecho, casi todas nuestras expectativas teóricas en relación con sus efectos se apoyan en la suposición de que las instituciones son mínimamente estables, de que no cambian en cada mano del juego. Muchas instituciones están diseñadas no tanto para producir un cambio, sino para proteger el statu quo y extender las preferencias de los actores poderosos hacia un futuro incierto. Por lo tanto, las instituciones claramente pueden considerarse “importantes” –en el sentido de que restringen y

habilitan a los actores políticos— cuando perduran en funciones más que quienes las crearon. De lo contrario, pueden descartarse como epifenómenos. Además, las instituciones necesitan perdurar cierto tiempo si los actores políticos van a desarrollar las expectativas compartidas y las estrategias relacionadas que las teorías institucionalistas nos llevan a esperar.

Sin embargo, como hemos mostrado en trabajos anteriores, las instituciones varían ampliamente en su “adherencia”. En América Latina, se observan instancias de inestabilidad institucional extrema o “reformas seriales”, donde las normas constitucionales, electorales y otras reglas clave del juego se rescriben luego de casi todos los cambios de gobierno (Levitsky y Murillo, 2009, 2014). Esto sucede incluso con instituciones de una importancia fundamental, como las constituciones. Bolivia, Ecuador y República Dominicana han reformado sus constituciones con una frecuencia promedio de más de una reforma por década en los casi dos siglos desde su independencia (Elkins, Ginsburg y Melton, 2009). Los sistemas electorales latinoamericanos también son objeto de reformas en serie; la frecuencia de los cambios en gran parte de la región es considerablemente mayor que en las democracias avanzadas (Remmer, 2008; Calvo y Negretto, 2020). Venezuela aplicó trece leyes electorales diferentes entre 1958 y 1998 (Crisp y Rey, 2001: 176). Ecuador pasó por catorce reformas electorales profundas entre 1980 y 2015, casi dos reformas grandes por cada presidente electo (Calvo y Negretto, 2020). Este patrón no se limita al nivel federal. Las veinticuatro provincias argentinas experimentaron treinta y cuatro reformas electorales entre 1983 y 2003 (Calvo y Micozzi, 2005). Por lo tanto, la estabilidad institucional no puede darse por sentada. Por el contrario, debe tratarse como una variable y como otra dimensión de la fortaleza institucional.

Definimos la inestabilidad institucional como un grado excesivamente alto de cambios institucionales que impide que los actores políticos desarrollen expectativas estables sobre cómo funcionan las reglas o estrategias claras para alcanzar sus objetivos con ellas. Parece obvio que las instituciones que cambian con cada giro de los vientos políticos no pueden considerarse fuertes. Sin

embargo, el tipo de inestabilidad que debería asociarse con la debilidad institucional es más difícil de identificar que el incumplimiento. El problema aquí es detectar la inestabilidad –un grado *excesivamente* alto de cambios institucionales– de una reforma institucional “normal”. A veces, el cambio solo refleja la persistencia de los objetivos originales, que requiere adaptaciones a condiciones nuevas, como el aumento del salario mínimo para equiparar la inflación; de otra manera, el costo institucional acumulado podría resultar tremendamente alto, de manera que una respuesta política sana sería enmendar o reformar la institución. Aquí, las instituciones se están adaptando a nueva información sobre las condiciones del entorno. Por otra parte, las condiciones del entorno y el poder social y la distribución de preferencias pueden variar ocasionalmente, y así presionar para una reforma incluso en los contextos institucionales más estables. Pocos observadores considerarían señales de debilidad la ampliación del sufragio, la adopción de leyes de la función pública o que legalicen el matrimonio homosexual en democracias establecidas. En lugar de inestabilidad institucional, es mejor pensarlos como casos de adaptación a las preferencias que cambian en la sociedad. Por el contrario, es más probable que el restablecimiento frecuente de reglas preexistentes o una serie de reformas con objetivos estatutarios opuestos sean indicios de debilidad institucional.

Tampoco la persistencia es siempre una señal de fortaleza de una institución. Si su efecto estatutario se reduce con el tiempo –digamos, porque la inflación está consumiendo el salario mínimo, como ocurre en los Estados Unidos–, la estabilidad formal podría enmascarar una debilidad cada vez mayor. Algunos académicos han calificado este proceso de cambio institucional como “deriva institucional” (Hacker, 2005; Streeck y Thelen, 2005). Para que una institución se mantenga fuerte en ese contexto, debe ser capaz de adaptarse, de afrontar reformas que preserven su efecto ante cambios que amenazan el objetivo institucional. Si la institución mantiene su influencia en el comportamiento dentro de niveles aceptables y significativos, la adaptación bien puede ser una señal de fuerza. Considerar la capacidad de mantener el efecto en el

comportamiento como la piedra angular de la debilidad institucional permite distinguir la adaptación de la inestabilidad.

Distinguir entre inestabilidad y adaptación plantea un desafío empírico. El punto en que el cambio se vuelve excesivamente frecuente es un juicio (quizá incluso con conocimiento de causa) que depende del contexto y de las instituciones, lo cual dificulta el análisis comparativo. En muchos casos, la medición requerirá cierto tipo de ejercicio contrafáctico o el uso de parámetros comparativos basados en índices históricos de cambio institucional en el país o índices medios de cambio en otros países.

En casi todos los contextos, la inestabilidad institucional generalizada es costosa porque reduce los plazos y debilita la colaboración de maneras que entorpecen la gobernabilidad y vuelven a las democracias vulnerables a abusos, crisis o ambos (Spiller y Tommasi, 2007).[\[28\]](#) Aun así, los sistemas políticos – incluso los democráticos– también incluyen instituciones “malas” cuya persistencia produce efectos dañinos a importantes sectores de la sociedad. Aquellos que se preocupan por los aspectos negativos del sistema electoral de los Estados Unidos –desde el colegio electoral hasta la gran cantidad de obstáculos para registrarse y votar, pasando por los distritos manipulados– se frustran con razón con la estabilidad institucional de ese país. En algunos casos, las instituciones durables también generan problemas en América Latina. Tal como muestran Albertus y Menaldo (2018), muchas constituciones latinoamericanas mantienen rasgos autoritarios clave, algunos de los cuales han demostrado ser difíciles de reemplazar. En lugar de tomar una postura normativa con respecto a la inestabilidad institucional, buscamos simplemente identificar qué ocurre y entender cómo afecta a las expectativas de los actores. La tabla 1 resume los tipos de debilidad que hemos tratado aquí.

La interpretación judicial como fuente de incumplimiento e inestabilidad

Para cerrar este capítulo, vale la pena destacar un mecanismo más (por lo general, oculto) que puede conducir tanto al incumplimiento como a la inestabilidad: la (re)interpretación judicial. La capacidad judicial de interpretación, en general, se ve como fuente de fortaleza institucional. Por ejemplo, Elkins, Ginsburg, y Melton (2009) descubren que, manteniendo el resto de las cosas igual, la existencia de un tribunal constitucional con capacidad de interpretación autorizada extiende la vida de una Constitución de manera considerable. La interpretación autorizada en respuesta a contingencias inesperadas y exigencias emergentes puede sumar la flexibilidad necesaria para el marco institucional. Pero, al mismo tiempo, las interpretaciones judiciales pueden solo aportar una cobertura “legal” y legitimidad a lo que es una clara violación de la regla, o se las puede manipular para generar cambios frecuentes como respuesta a preferencias variables. De hecho, en la América Latina contemporánea, los actores poderosos usan cada vez más los tribunales para legitimar el incumplimiento o la inestabilidad. Este es un fenómeno importante.

Tabla 1. Tipos de debilidad institucional

	Tipo	Descripción	Debilidad
Insignificancia		La institución tiene una ambición nula, ya que no impone un cambio significativo en el comportamiento de los actores, incluso cuando su aplicación y cumplimiento sean totales.	• <i>Instituciones simbólicas</i>: diseñadas para satisfacer a un público, pero sin efectos en el comportamiento; por ejemplo, los “tribunales de Potemkin” (Brinks y Blass, 2013).
Incumplimiento	Tipo I: no aplicación.	La institución impone un cambio significativo en el comportamiento, pero los funcionarios	• <i>Tolerancia</i>: negligencia estratégica en la aplicación, normalmente

		estatales deciden no aplicarla de manera sistemática.	motivada por incentivos políticos. (Holland, 2017). • <i>Aplicación selectiva</i>; la aplicación por parte de los funcionarios estatales varía de un territorio a otro o entre diferentes grupos sociales. • <i>Instituciones puramente decorativas</i>: creadas sin intención de una aplicación total (Levitsky y Murillo, 2009).
	Tipo II: aplicación no punitiva.	Se aplica la regla y se imponen sanciones, pero las penas son demasiado débiles para modificar el comportamiento.	• <i>Instituciones desautorizadas</i>: diseñadas estratégicamente para ser aplicadas sin efectos debido a sanciones triviales.
	Tipo III: capacidad estatal débil en relación con la resistencia social.	Los funcionarios del gobierno buscan el cumplimiento de la institución pero carecen de la capacidad estatal o la colaboración de la sociedad para aplicarla en forma sistemática.	• <i>Estados distantes</i>: aplicación intermitente dirigida a la menor resistencia social (Amengual y Dargent, 2020). • <i>Leyes aspiracionales</i>; creadas con la expectativa de un cumplimiento social bajo pero con la meta de un cambio de largo plazo en las normas sociales (Htun y Jensenius, 2020).
Inestabilidad	Las reglas cambian con una		• <i>Reformas seriales</i>; se reemplazan las

	frecuencia inusualmente alta y en sentidos contradictorios, lo que impide que los actores desarrollen expectativas estables en torno a ellas.		reglas y los procedimientos en forma sistemática, sin llegar a afianzarse o acomodarse a un equilibrio estable (Levitsky y Murillo, 2014).
--	---	--	--

Pero, dado que la interpretación judicial es simplemente un método alternativo para generar cambios en las reglas (es decir, inestabilidad) o para legitimar el incumplimiento, no la consideramos una categoría separada de debilidad institucional.

Es posible que el ejemplo más destacado de debilidad mediante la interpretación judicial se haya dado en el contexto de los esfuerzos de los presidentes por burlar los límites constitucionales de su mandato. Por ejemplo, durante el gobierno de Alberto Fujimori, el congreso de Perú aprobó una "interpretación auténtica" del límite de dos mandatos impuesto por la Constitución de 1993, lo cual permitió a Fujimori buscar un tercer período en 2000 sobre la base de que su primer mandato había empezado bajo la constitución anterior. A pesar de que la mayoría de los expertos en leyes consideraron esa interpretación como una flagrante violación del "verdadero" sentido de la constitución, el Tribunal Constitucional de Perú la aprobó. El de Perú no es el único caso en este sentido. En otros países, las cortes supremas (Nicaragua y Honduras) o los tribunales constitucionales (Bolivia) dieron lugar a iniciativas presidenciales para evitar los límites constitucionales de mandato mediante fallos discutibles que interpretaron esos límites como una violación a un "más alto" derecho constitucional a postularse como candidatos. Por lo tanto, en estos casos, las interpretaciones judiciales de la ley por parte de cortes amigables (si no subordinadas) permitieron a los presidentes burlar la ley.

Si las interpretaciones de las cortes son simples encubrimientos para el incumplimiento y la inestabilidad o si son instancias legítimas de adaptabilidad y flexibilidad puede ser difícil de determinar. Como

en el caso de los juicios políticos documentados por Helmke (2017, 2020), no está siempre claro si el uso de una norma o interpretación para justificar un comportamiento es un pretexto o es legítimo. Aun así, podemos identificar algunos indicadores confiables de debilidad en relación con la interpretación judicial. Entre ellos se encuentran:

1. giros frecuentes por parte del tribunal en relación con el sentido de una cláusula, en especial si están claramente motivados por simpatías partidarias;
2. un consenso general por parte de expertos legales o de otras áreas en que la interpretación carece de mérito técnico;
3. un patrón demasiado evidente de interpretaciones que responden a los intereses de actores poderosos; e
4. interpretaciones que no sobreviven a los cargos de los jueces que las producen.

Algunos casos serán más obvios que otros, pero en cada uno, será tarea del investigador persuadir al público de que una corte es cómplice en la producción de debilidad institucional.

[9] Usamos aquí “preinstitucional” en el mismo sentido en que las personas comúnmente usan “prepolítico”. No pretende implicar temporalidad, sino simplemente lo que podría ocurrir en ausencia de esa institución.

[10] Esto no significa que el nivel de incumplimiento sea irrelevante. Incluso una institución que obtiene resultados significativos en cuanto a sus metas formales podría pagar un precio importante si el nivel de cumplimiento fuera bajo. La institución puede perder legitimidad y el consiguiente escepticismo público puede debilitar el apoyo a la institución, y así provocar inestabilidad. Esto argumentaron algunos investigadores, por ejemplo, en relación con la inclusión de los derechos sociales y económicos en las constituciones del Hemisferio Sur. A pesar de que con algunas medidas estas instituciones han obtenido importantes resultados (Gauri y Brinks, eds., 2008; Brinks y Gauri, 2014), su aplicación despereja y enormes vacíos en la implementación han provocado fuertes críticas (Mota Ferraz, 2010; Langford y otros, eds., 2011).

- [11] Por ejemplo, Levi (1988: 52-70; 1997: 19-25) argumenta que “el cumplimiento cuasi voluntario” de las leyes impositivas está arraigado a normas sociales o expectativas compartidas de equidad.
- [12] La reelección de los alcaldes y gobernadores se prohibió en sede parlamentaria en 2015. La reelección de legisladores se prohibió por medio de un referéndum en 2018.
- [13] Según Torres Wong (2018: 247), “la totalidad de los sesenta y seis procedimientos de consulta previa realizados en Bolivia, México y Perú sobre proyectos de minería e hidrocarburos obtuvieron la aprobación de los indígenas”.
- [14] Tanto Torres Wong (2018) como Eisenstadt y otros (2017) concluyen que el principal efecto de las leyes de consulta previa en el comportamiento es reducir las movilizaciones indígenas. En contraste, Falletti (2020) sostiene que en el caso boliviano las leyes de consulta previa recientemente habilitadas tuvieron un importante impacto positivo en las comunidades indígenas después de la adopción de las reglas de implementación.
- [15] En efecto, tal transformación podría reproducir el proceso de conversión institucional que describen Streeck y Thelen (2005) y Mahoney y Thelen (2010).
- [16] Twain pone estas palabras en boca de un extraño en “El hombre que corrompió Hadleyburg”, relato breve que publicó por primera vez la revista *Harper's Monthly* en diciembre de 1899.
- [17] La reforma se inició durante el gobierno del presidente Carlos Menem, que se había convertido del islam al catolicismo para favorecer su ambición política. Véase www.britannica.com/biography/Carlos-Menem.
- [18] En su defecto, una institución puede volverse insignificante si no se adapta al contexto, de modo que lo que era un estándar riguroso deja de tener efecto alguno (Hacker, 2005; Streeck y Thelen, 2005).
- [19] Agradecemos a María Paula Saffon y a Alisha Holland, que llamaron nuestra atención al respecto.
- [20] La reelección de Correa en 2013 podía verse como una violación del límite de dos mandatos, pero el presidente alegó que para la nueva Constitución solo contaban los mandatos posteriores a 2008.
- [21] Fernández Milmanda y Garay (2020) exponen que, en la provincia de Salta, la influencia política de los terratenientes llevó al gobernador a establecer un estándar más indulgente para definir qué áreas están habilitadas para su explotación, así como bajas penalizaciones para las infracciones. A pesar de esta indulgencia, rara vez se procesó a los infractores y, por ende, el 40% de la deforestación fue ilegal. De esta manera, la ley contra la deforestación de Salta reportó un cumplimiento más bajo en relación con su objetivo estatutario que el del Chaco, donde los grupos ambientalistas ejercían mayor influencia política. De hecho, en total la

deforestación en Salta casi duplicó la del Chaco, pese a que en las dos provincias la institución parece tener la misma meta estatutaria.

[22] Véase Mariana Caminotti, "La representación política de las mujeres en América Latina: dos décadas de avances y retos persistentes", *Reformas Políticas en América Latina*, disponible en reformaspoliticas.org.

[23] Así, la poca capacidad sostenida pone en tela de juicio la sinceridad del deseo expreso del gobierno de aplicar las reglas. De hecho, Surnarayan (2016) y Surnarayan y White (2018) muestran cómo las desigualdades de estatus en la India y el sur de los Estados Unidos se asociaban con esfuerzos estratégicos para debilitar la capacidad del Estado por parte de coaliciones de diferentes clases sociales de individuos de estatus superior.

[24] Sobre el lento proceso de construcción de la capacidad del Estado en América Latina, véanse Soifer (2015) y Kurtz (2013). La perspectiva relacional clásica del Estado fue articulada por Migdal (1988). Véase Dargent, Feldman y Luna (2017) para una reciente conceptualización en el contexto de América Latina.

[25] La designación "Estado distante" proviene de Slater y Kim (2015: 30, 39).

[26] Tomamos el término de Amengual (2016). Nuestro uso es similar al concepto de Levi de cumplimiento cuasi voluntario, en el que las normas sociales convergentes reducen los costos de aplicación y control, lo que permite que los organismos estatales se enfoquen en los casos de deshonestidad. Véanse también Sabet (2014) y Ostrom (1996). Huber (2007) señala un mecanismo similar en los Estados Unidos al sostener que los sindicatos reducen el costo de la aplicación de los inspectores de Salud y Seguridad en el Trabajo (SST).

[27] Nuestro enfoque en el cumplimiento no significa que la aplicación sea irrelevante. Tal como lo aclara el análisis de más arriba sobre las instituciones insignificantes, el comportamiento que coincide con el objetivo institucional puede no ser *per se* evidencia de cumplimiento. Es probable que lo que parece cumplimiento simplemente indique que la regla no restringe de manera significativa las preferencias o posibilidades de alguien. En ese contexto, el comportamiento estaría meramente correlacionado con las reglas institucionales. En estos casos, un enfoque en la aplicación puede ayudar a identificar casos en los que el resultado institucional es en verdad costoso para algunos actores. Es factible que una gran inversión en la aplicación por parte del Estado sea indicadora de un gran costo percibido, aun cuando la ausencia del incumplimiento no nos permita observar qué podría pasar si la institución no existiera.

[28] Por ejemplo, los niveles más altos de inestabilidad política han sido asociados con un menor crecimiento económico (Aisen y Veiga, 2013), en particular en países en desarrollo (Berggren Bergh y Bjørnskor, 2012), así como con inversiones más bajas en infraestructura (Henisz, 2002) en el entorno.

3. Razones de la debilidad institucional

En nuestra descripción de la fortaleza institucional, el efecto en el comportamiento es el costo que la institución supone para los actores que prefieren lo que llamamos “resultado preinstitucional”, es decir, lo que sucedería sin la institución o bajo un arreglo institucional diferente. Aunque no negamos el rol de otros factores en la generación de fortaleza institucional, como el cumplimiento voluntario basado en las normas sociales, nuestra teoría se enfoca en el sustento político de la institución. Postulamos que cada institución tiene una coalición política de actores que la respaldan y otra coalición potencial de actores que prefieren reglas alternativas. Los actores que se oponen a determinada institución tienen tres opciones:

1. cumplir con sus reglas,
2. evitar su cumplimiento y enfrentar los costos de esa violación;
o
3. modificar la institución con cierto costo para lograr una nueva regla que les resulte más favorable.

Esta formulación sugiere que puede haber compensaciones entre el incumplimiento y la inestabilidad.

Una institución es fuerte si el costo de cambiarla o violarla excede, para los opositores, el costo de tolerar la regla y cumplir con el comportamiento prescrito; es decir, el costo del resultado institucional. Típicamente, frente a cualquier tipo de oposición, esto

dependerá de la capacidad de los defensores de la institución para impedir el cambio y producir la aplicación de la regla. Para identificar la fuente de la debilidad institucional, por lo tanto, hay que analizar las condiciones que moldean el costo de cumplir con determinada institución en relación con el costo de cambiarla o violarla.

Los orígenes del (in)cumplimiento

Un aspecto importante de la debilidad institucional es el incumplimiento: en esos casos, las instituciones establecen objetivos ambiciosos, pero no logran hacer una diferencia porque los actores no cumplen las reglas. Con esto, un efecto en el comportamiento que en los papeles es considerable puede ser muy limitado en la práctica. Ya argumentamos que el cumplimiento institucional podría verse debilitado por la falta de un significativo esfuerzo de aplicación y por la ausencia de capacidad de aplicación debida a la resistencia social, también por las sanciones no punitivas. A continuación, analizamos brevemente algunas fuentes potenciales de estas deficiencias.

La adopción estratégica de instituciones débiles

Algunas instituciones son débiles porque los funcionarios estatales simplemente no quieren aplicarlas. Incluso, es posible que algunos actores políticos diseñen ex profeso instituciones formales que de manera predecible produzcan poco o ningún cambio en el comportamiento porque no tienen intenciones de hacerlas cumplir; o bien creen instituciones con sanciones triviales y las apliquen en procura de que no produzcan el cambio de comportamiento exigido. ¿Por qué los gobiernos crearían (o mantendrían) una institución si en realidad no buscan alcanzar objetivos concretos? ¿Por qué incurrirían

los políticos en el costo (en términos de tiempo y capital político) de diseñar instituciones que no generan efectos reales? Una respuesta está en el *valor que le atribuyen ciertos públicos* a las reformas institucionales.

La difusión internacional de las normas, reforzada por redes de promoción transnacionales (Keck y Sikkink, 1998) y organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), generó incentivos financieros y de legitimidad que favorecieron que muchos gobiernos de ingresos bajos y medios adoptaran ciertas reformas institucionales (Dobbin, Simmons y Garrett, 2007; Henisz, Bennet y Guillen, 2005). Los gobiernos suelen reclamar reconocimiento al público local o internacional por logros sustanciales cuando no han hecho más que crear una institución decorativa, pensada para ser inofensiva. En concreto, una institución decorativa puede ser una jugada preventiva para reducir la presión para un cambio real por parte de actores externos, en general internacionales, pero también locales en el caso de determinados actores subnacionales o grupos de interés. Así, el valor propagandístico en términos de prestigio internacional, apoyo externo, complacencia de las autoridades federales o sostenimiento de la buena voluntad de las élites religiosas y otras culturales locales supera el costo del diseño institucional, y convierte el cambio en un beneficio neto en lugar de un costo.

En resumen, los gobiernos crean instituciones puramente decorativas con el objetivo de asegurarse las ganancias de la legitimidad de aprobar una reforma institucional sin incurrir en más que un costo trivial. El gobierno puede afirmar que tomó medidas para luchar contra la corrupción o contra el cambio climático global o para avanzar en la causa por los derechos humanos, los indígenas o las mujeres, aunque solo aprobó una ley que no produce cambios significativos. En este escenario, quienes redactan las reglas no buscan desviarse del resultado preinstitucional, pero aun así encuentran algún beneficio en el mero acto de crear la institución. Cuando el valor del público convierte el costo de los cambios en un beneficio neto, los gobiernos que prefieren el statu quo tienen un

incentivo para diseñar instituciones aparentemente transformadoras con plena esperanza de que no produzcan efecto real alguno.[\[29\]](#)

Sin embargo, existen diferentes maneras de evitar adecuarse a los efectos de una regla en el comportamiento. Si el costo de la violación de la regla es bajo, los gobiernos que buscan beneficios en el público sin alterar el statu quo suelen diseñar instituciones decorativas o instituciones que no tienen la intención de aplicar. Por ejemplo, durante los noventa y los primeros años de los dos mil, como respuesta a la presión internacional, muchos gobiernos latinoamericanos aprobaron leyes anticorrupción, reformas judiciales o estatutos para proteger los derechos humanos, los derechos de la mujer y los derechos indígenas. En muchos de estos casos, los costos del cumplimiento real serían bastante altos, ya fuese para los propios gobiernos (las leyes anticorrupción) o para poderosos actores privados (por ejemplo, la regulación ambiental). Pero en realidad, los diseñadores de esas normas no solían tener intención de incurrir en el costo de aplicarlas o cumplirlas en la práctica. Antes bien, podían reclamar reconocimiento por una institución sin afrontar el costo del cumplimiento. Esto es factible cuando el público principal –los miembros de la comunidad internacional, por ejemplo– no tiene la capacidad de control para detectar infracciones de manera confiable. Un ejemplo de reglas aprobadas para complacer a públicos locales e internacionales son las regulaciones sobre consulta previa basadas en la Convención 169 de la OIT, de 1989. Quince de los veintidós países que ratificaron esa convención están en América Latina (Falleti y Riofrancos, 2018: 89). En Bolivia, esa norma y las regulaciones subsiguientes que rigen la consulta previa de comunidades indígenas solieron ser más débiles que fuertes. Aprobadas en 1991 como respuesta a la movilización a gran escala de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia de Bolivia (Cidob), estas instituciones fueron, por lo menos en un principio, “diseñadas para no ser aplicadas ni cumplidas” (Falleti, 2020).[\[30\]](#)

Con la misma lógica, los gobiernos pueden decidir dejar en funcionamiento instituciones débiles si eliminarlas generase costos públicos significativos. Tales costos llegarían, por ejemplo, en la

forma de una protesta (y posible retiro de apoyo) de actores influyentes a escala local o internacional. Un ejemplo son las leyes contra el aborto. En América del Sur, si bien en raras ocasiones se han aplicado las prohibiciones a la interrupción de embarazos, los movimientos para legalizar el aborto generan una predecible e intensa oposición desde la Iglesia Católica.[\[31\]](#) De modo similar, el divorcio estuvo prohibido en la Argentina hasta 1987 y en Chile hasta 2008 a pesar de que las disoluciones matrimoniales de facto eran generalizadas. De acuerdo con Htun (2003), este tipo de leyes se diseñaron (y mantuvieron) principalmente para cumplir objetivos morales o simbólicos más que para modificar efectivamente el comportamiento. En muchos países, las leyes que prohíben el consumo de marihuana tienen un estatus similar. Por lo tanto, así como la creación de instituciones decorativas puede producir beneficios políticos, la eliminación formal de las instituciones débiles puede resultar costosa en términos políticos e inducir a los actores poderosos a desactivar directamente la regla, ignorando su aplicación. En este caso, entonces, la persistencia de una institución débil es una estrategia para evitar el costo político de lo que, en cierto nivel, es tan solo una estrategia para alinear las instituciones con el comportamiento.

No todas las instituciones predeciblemente débiles son producto de un ejercicio político cínico. En ocasiones, los actores políticos diseñan reglas de improbable cumplimiento en el presente, con la esperanza de que se cumplan en el futuro. Los redactores de las reglas pueden concebir (o temer) que, en el corto plazo, los opositores a la institución logren evitar su aplicación, quizá porque compite con normas sociales o con instituciones informales existentes o porque son conscientes de su escasa influencia política más allá del momento de la redacción de la regla. En estos casos, el costo del incumplimiento queda limitado por una combinación de baja capacidad de aplicación y coproducción social limitada. En efecto, los defensores de las instituciones apuestan al futuro, con la esperanza de que nuevas circunstancias permitan una mayor aplicación, o “activación”, de las reglas en algún momento por venir. Htun y Jensenius (2020) llaman “aspiracionales” a estas leyes. Entre los

ejemplos de este tipo de leyes se cuentan muchos de los derechos sociales de la Constitución de 1988 de Brasil (Gauri y Brinks, eds., 2008) y otras constituciones recientes de América Latina, y las leyes contra la violencia doméstica de México. Según Htun y Jensenius, en México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia –sancionada en 2007– se aprobó con conciencia plena de que no modificaría conductas en el corto plazo, pero aun así buscó establecer “metas, inversiones en futuros avances y guías para el proceso de cambio social”.

En esos casos, al momento de crear la institución, quienes la apoyan pueden intercambiar un régimen de aplicación leve por una regla sustancial fuerte. El acuerdo más fácil con los opositores consiste en aquel en que la potencial meta de comportamiento sea importante, pero el costo por incumplimiento se mantenga bajo con una aplicación leve, con la expectativa de que el costo de violar la norma crecerá en el futuro gracias a una inversión en recursos de monitoreo y sanción o a modificaciones en las normas sociales, lo que no requiere un proceso complejo de creación institucional.

Las leyes aspiracionales pueden activarse –ponerse en vigor por medio de la aplicación más que del cambio institucional formal– cuando la coalición que respalda la institución se fortalece, de manera que o bien toma el control de la aplicación, o bien ejerce mayor influencia sobre quienes la controlan. En 2005, por ejemplo, Bolivia eligió a su primer presidente indígena. El MAS de Evo Morales no solo recibió la mayoría absoluta de los votos en un sistema partidario antes fragmentado, sino que el apoyo del movimiento indígena fue crucial para su triunfo electoral. Una vez en el poder, el MAS aprobó en 2005 la Ley de Hidrocarburos, que permitió la implementación concreta de un sistema de consulta previa que, aunque instaurado en 1991, hasta entonces había quedado en letra muerta. La ley de 2005 hizo obligatoria y vinculante la consulta previa para proyectos de explotación de hidrocarburos (Falleti y Riofrancos, 2018: 101). En efecto, la llegada del MAS al poder activó lo que antes había sido una institución decorativa. De igual modo, en los Estados Unidos, el derecho al voto con independencia del origen étnico o racial fue consagrado en la Decimoquinta Enmienda de la

Constitución en 1870, pero en gran parte del país no se aplicó ni se rechazó activamente durante casi un siglo. Este derecho constitucional no se activó hasta que los cambios políticos y demográficos en la comunidad afroestadounidense dieron lugar a un poderoso movimiento por los derechos civiles que, en tándem con el sistema judicial y el gobierno federal, creó una coalición capaz de producir el cumplimiento de la norma.

Como sugiere el ejemplo anterior, la activación institucional puede impulsarse, en parte, con la interpretación judicial. Los tribunales de toda América Latina han puesto en vigencia cláusulas de derechos sociales en sus constituciones que antes habían sido ignoradas en la práctica (Langford, 2008; Gauri y Brinks, eds., 2008). Probablemente Colombia sea el mejor ejemplo de esa activación de derechos constitucionales a partir de una interpretación amplia y vigorosa de la Constitución. Su Tribunal Constitucional básicamente rescribió el Código Civil del país para eliminar las disposiciones discriminatorias de género, en línea con las normas imperantes de igualdad, primero entre hombres y mujeres (Oquendo, 2006); con el tiempo abrió un camino para la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo (Landau, 2017: 232-235).

Brechas en la implementación y aplicación

Una segunda fuente de aplicación leve es la desconexión entre los redactores de la ley y quienes la aplican y otras personas con poder (es decir, aquellos en condiciones de influir en el cumplimiento de la norma en el terreno). Los estudios de las burocracias en las democracias avanzadas llaman la atención sobre el fenómeno del incumplimiento burocrático cuando no coinciden las preferencias de quienes redactan una regla y las de quienes deben aplicarla. Sin embargo, en estos casos los burócratas están limitados en su incumplimiento por los objetivos estatutarios de la regla escrita.[\[32\]](#) En contextos de debilidad institucional, en cambio, los redactores de

las reglas no necesariamente limitan a quienes las aplican, incluso cuando esos instrumentos ordenan tal control. En la práctica, la coalición que controla el proceso de redacción de reglas (legisladores, miembros de la asamblea constituyente, tecnócratas en el Poder Ejecutivo) puede no tener control sobre organismos clave de aplicación, tales como los gobiernos locales, las burocracias, los tribunales y las fuerzas de seguridad, lo que les permite a estos disponer de mayor grado de libertad para decidir si aplicarla o no.

A menudo las preferencias divergentes sobre el diseño y la aplicación pueden ser más pronunciadas en regímenes híbridos o de transición en los cuales los funcionarios electos no tienen el control absoluto del Estado. Tomemos, por ejemplo, los casos en los que gobiernos civiles ejercen poco control sobre las fuerzas de seguridad; esos gobiernos pueden aprobar leyes de derechos humanos que las fuerzas de seguridad no cumplen (como sucedió, por ejemplo, en Guatemala en los años ochenta). O consideremos casos donde los cuerpos legislativos o asambleas constituyentes nominalmente independientes ejercen poco poder real sobre los dirigentes (que, en la mayoría de los casos, controlan a fiscales, la policía y las fuerzas armadas) y de esta manera diseñan leyes que pueden ser no vinculantes. Por ejemplo, la Constitución de 1917 de México –desarrollada por una convención bastante independiente durante la Revolución Mexicana– fue “una de las más radicales de su época” (Knight, 1986: 470), pero el más moderado presidente Venustiano Carranza, que controlaba al ejército revolucionario, ignoró sus cláusulas más extremas (Wilkie, 1967: 56).

Incluso en las democracias, múltiples niveles de gobierno y burocracias y fuerzas de seguridad fragmentadas pueden dificultar la aplicación de las leyes y las reglas que los gobiernos nacionales pretenden aplicar. Así, cuando la capacidad del Estado es despereja a lo largo del territorio nacional (O'Donnell, 1993, 1999), la descentralización puede debilitar algunas instituciones. Si la aplicación se encomienda a múltiples niveles de gobierno con diferentes electores que determinan sus preferencias, algunas instituciones pueden ser vulnerables a una “tolerancia” en el nivel

local, dinámica que O'Donnell (1999, 2004) destacó en su ya mencionado análisis de las "áreas marrones".

También puede haber desconexiones entre los distintos niveles de gobierno cuando quienes diseñan las instituciones en el nivel nacional tienen preferencias marcadamente diferentes de aquellas de los funcionarios subnacionales encargados de aplicarlas. Tal como señala Holland (2020), el público suele tener mayor inclinación por las reglas que exigen algún comportamiento deseado que por la tarea ardua y las decisiones difíciles que implica la imposición de sanciones por no cumplirlas. Mientras el público general, que está lejos de la situación de incumplimiento, suele preferir la firmeza en la aplicación y el cumplimiento, por lo menos de manera abstracta, el costo político o social de la aplicación puede desalentar a los funcionarios estatales que están más cerca de los afectados por un esquema regulatorio. Así, los cuerpos legislativos nacionales pueden aprobar leyes ampliamente populares contra la ocupación ilegal o la venta ambulante, pero los gobiernos locales y funcionarios que trabajan en el terreno, por lo general, son reacios a imponer los costos que se requieren para cambiar de verdad el comportamiento. Por lo tanto, es probable que tanto los alcaldes cuyos votantes perderían sus hogares o formas de subsistencia si se aplicaran las regulaciones como los funcionarios locales que concretamente fiscalizan la aplicación mantengan preferencias por sobre la aplicación que se apartan notoriamente de las de los funcionarios nacionales que diseñan las leyes. El resultado es una "brecha de coerción": los funcionarios nacionales redactan y aprueban leyes, pero los funcionarios locales no las aplican.

El análisis de Fernández Milmanda y Garay (2020) de la deforestación en el Chaco argentino también señala puntos de vista contrapuestos entre diferentes niveles del gobierno. El Régimen Penal de Protección al Bosque Nativo (RPBN) fue impulsado por legisladores nacionales de tendencia ambientalista cuyos votantes urbanos perdían muy poco con las nuevas leyes que restringían la deforestación en la región del Chaco. Por el contrario, los gobernadores provinciales de la región, responsables de la aplicación de las nuevas regulaciones ambientales, debieron lidiar con

poderosos productores agrarios que tenían mucho que perder y que eran parte importante de sus votantes, lo que elevó para ellos el costo de aplicación.

También puede surgir una desconexión entre los redactores de la regla y las personas con poder en las democracias con una alta desigualdad socioeconómica. La democracia da influencia en la definición de las reglas a los sectores más vulnerables, ya que el votante medio suele ser más pobre que el promedio de la población. Incluso en casos de extrema desigualdad, el ingreso promedio también corresponde a una persona pobre. Si el impacto de cierta institución recae principalmente en los ricos, las personas adineradas pueden usar sus recursos para ejercer presiones que limiten la aplicación si les resulta negativa, por ejemplo sobornando a quienes la llevan adelante –como alcaldes locales y jueces–, o incluso lograr que se frene por completo su aplicación. Para tales individuos, el costo del cumplimiento de las reglas se reduce dramáticamente, aunque en los libros dichas reglas sean nominalmente universales (Lieberman, 2003; Brinks y Botero, 2014). Además, visto que, por lo general, la desigualdad permite a los ricos ejercer una influencia desproporcionada en la instancia del diseño de las normas (en la rama ejecutiva o en la legislativa), los pobres tienen pocas opciones más allá de la protesta en el momento de la aplicación. De este modo, la desigualdad social puede exacerbar las brechas de preferencias entre el diseño y la aplicación.

La capacidad del Estado y la resistencia social

La no aplicación de las normas suele atribuirse a la debilidad del Estado. Es decir, las reglas se infringen porque los funcionarios estatales carecen de la capacidad y los recursos necesarios para aplicarlas. Pero esta perspectiva estructuralista (la capacidad del Estado es una variable de movimiento lento arraigada en procesos históricos de largo plazo; véanse Centeno, 2002; O'Donnell, 1999;

Soifer, 2015; Kurtz, 2013) encubre una realidad más compleja (y más interesante en términos políticos). La mayoría de los Estados latinoamericanos tiene una capacidad al menos modesta para aplicar las leyes. De hecho, incluso organismos aparentemente débiles han sido capaces de una aplicación sorprendente: el Estado de México del siglo XIX logró incautar y destruir propiedades de la Iglesia en nombre de los derechos liberales de propiedad (Saffon y González Bertomeu, 2020); el Estado dominicano demostró su capacidad de aplicar regulaciones laborales (Schrack, 2013, 2020); algunos alcaldes latinoamericanos fueron capaces de tomar medidas enérgicas contra la ocupación ilegal y la venta ambulante (Holland, 2017) y los gobiernos locales de ciudades afectadas por altos niveles de delincuencia, como Santa Tecla (El Salvador), Medellín (Colombia), Ciudad Juárez (México) y Río de Janeiro (Brasil), en ocasiones han reducido la violencia drásticamente (WOLA, 2011; Moncada, 2016). Por lo tanto, vemos que los esfuerzos de aplicación son impulsados tanto por las decisiones políticas como por la capacidad subyacente del Estado. De hecho, hay sencillamente demasiada variación en la aplicación de normas en América Latina – dentro de los Estados a lo largo del tiempo o entre Estados comparablemente débiles– para ignorar el rol de las decisiones políticas tanto en el corto como en el largo plazo.

A la larga, la debilidad del Estado en su capacidad de aplicación es, por lo menos en parte, un producto de la decisión política de no invertir en la construcción de capacidad estatal. Lleva tiempo construirla, y aquellos Estados que repetidamente no logran hacer el trabajo de aplicar un marco regulatorio suelen tener dificultades para generar el cumplimiento de forma repentina cuando cambia la tendencia del gobierno. Los nuevos esfuerzos de aplicación chocan contra las previsiones establecidas, tanto del Estado como de los agentes sociales. Sin embargo, la capacidad puede construirse, y a veces bastante rápido. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Colombia logró fortalecerse casi inmediatamente después de su creación en 1992 (Cepeda Espinosa, 2004). Este resultado desafió previsiones de larga tradición en la bibliografía sobre la política judicial comparada acerca del tiempo de maduración que necesitan

los nuevos tribunales (Carrubba, 2009; Epstein, Knight, y Shvetsova, 2001), así como de la reputación de Colombia como Estado débil. De la misma manera, los tecnócratas peruanos –parte de un Estado notoriamente débil– crearon instituciones eficientes de elaboración de políticas económicas dentro del Ministerio de Economía y Finanzas bajo la presidencia de Alberto Fujimori (Dargent, 2015); y, como expone Andrew Schrank (2020), el gobierno dominicano –frente a la amenaza de sanciones comerciales de los Estados Unidos– introdujo un conjunto de reformas weberianas que rápidamente dieron cauce a un cuerpo más efectivo de inspectores laborales durante los años noventa.

Sin embargo, aunque la aplicación de las normas sea posible en los Estados más débiles, es costosa. Los simples requerimientos logísticos para el control consumen vastos recursos, y la aplicación puede provocar la resistencia de actores poderosos o de distritos significativos en términos electorales. Holland (2017) destaca la importancia de lo que podría llamarse “aversión a la sanción”, o subaplicación, que puede resultar del cálculo de los funcionarios estatales según el cual los costos políticos o sociales de la aplicación superan sus beneficios. Entonces, allí donde el capital político y los recursos del sector público son escasos, los gobiernos que poseen la capacidad material de aplicar las leyes pueden, sin embargo, optar por la tolerancia estratégica o la aplicación selectiva, siguiendo lo que es, en efecto, el camino de la menor resistencia. Según Amengual y Dargent, esta última estrategia es elegida por “Estados distantes”. Los Estados distantes pueden aplicar la ley, y a veces lo hacen. Con todo, dado que la aplicación requiere grandes inversiones de recursos (que en realidad escasean) y capital político, es solo probable que los gobiernos actúen cuando la iniciativa movilice a cuantiosos electorados cuyos intereses se benefician con dicha aplicación (Amengual, 2016; Dargent y otros, 2017; Amengual y Dargent, 2020). El comportamiento distante es especialmente probable en democracias desiguales, en las cuales los ricos (pero también, como expone Holland, los pobres) poseen una gama de herramientas con las cuales resistir a las iniciativas de aplicación. A veces los opositores no se molestan en movilizarse para impedir la

aprobación de leyes específicas, ya que, en cambio, cuentan con que serán capaces de neutralizarlas en el momento de la aplicación.

Los “Estados distantes” se encuentran en toda América Latina. Las democracias desiguales de la región con frecuencia suscitan reformas institucionales ambiciosas que apuntan a regular a los poderosos o proteger a los vulnerables. Estas reformas suelen ser diseñadas por un puñado de actores del Estado que obran sin coaliciones sociales fuertes. De esta manera, los esfuerzos para generar cumplimiento suelen enfrentar una feroz resistencia en el terreno. Sin el apoyo colectivo, la aplicación sistemática requiere un enorme gasto en recursos humanos y financieros, que en casi ningún Estado de América Latina abundan.

A pesar de que la estrategia predeterminada del Estado sea la no aplicación, los Estados distantes pueden aplicar la ley cuando la movilización colectiva crea incentivos para hacerlo. En Bolivia, la movilización social dio lugar a una aplicación sin precedentes de las leyes de consulta previa en los años dos mil (Falleti, 2020). En Brasil, donde ha existido vasta legislación ambiental en los libros desde los años sesenta, pero en gran medida no fue aplicada, la movilización de redes de activistas ambientales dio lugar a mayores (aunque todavía intermitentes) esfuerzos de aplicación por parte del Estado en los ochenta y noventa (Hochstetler y Keck, 2007). De manera similar, en la ciudad argentina de Rosario, donde las regulaciones ambientales fueron sistemáticamente no aplicadas durante los primeros años del siglo XXI, lo que permitió a la planta aceitera de Santa Clara contaminar el aire y el agua con impunidad, la movilización de organizaciones comunitarias, tales como la Vecinal Santa Teresita, junto con aliados en los gobiernos municipales, generaron presión pública sobre el gobierno provincial en pro de la aplicación la ley (Amengual y Dargent, 2020).

En algunos casos, la activación de instituciones aplicadas débilmente se ve impulsada por cambios a largo plazo en la distribución de poder subyacente. La ya mencionada Ley Lerdo de México al principio fue ignorada por los tribunales, que se remitían a normas de larga data que protegían derechos de propiedad colectiva de las comunidades indígenas. Esto cambió durante el *boom*

exportador a fines del siglo XIX, que elevó el valor de la tierra comercial. Cuando la distribución del poder se desplazó hacia los productores de exportaciones agrícolas, los tribunales desarrollaron una preferencia por aplicar la alguna vez latente Ley Lerdo para los pueblos indígenas. De esta manera, las leyes de derechos de propiedad individual que se habían aplicado de manera selectiva durante tanto tiempo sobre la Iglesia pero no sobre las comunidades indígenas se activaron por medio de fallos de la corte durante el Porfiriato. Durante ese período, los florecientes mercados de exportación y el creciente poder de los terratenientes locales fortalecieron las motivaciones para la aplicación de la norma, lo que resultó en la fragmentación a gran escala de las tierras indígenas de propiedad comunal (Saffon y González Bertomeu, 2020).

Los actores internacionales pueden fortalecer coaliciones a favor de la aplicación de las normas (véanse Keck y Sikkink, 1998; Hochstetler y Keck, 2007). Como muestra el estudio de Schrank (2020), la decisión del gobierno de los Estados Unidos de permitir a los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales petitionar al representante comercial de ese país en nombre de los trabajadores dominicanos “externalizó los costos” de supervisar los nuevos estándares laborales y, al hacer crecer el temor a pérdidas comerciales a causa del incumplimiento, creó nuevos y poderosos incentivos para que el Estado dominicano invirtiera en la capacidad de aplicación.

Los orígenes sociales del cumplimiento

Como ya mencionamos, la capacidad de aplicación del Estado es relativa. Algunas instituciones no logran producir el cumplimiento generalizado a pesar de que los gobiernos poseen la voluntad y lo que parece ser una capacidad razonable para aplicarlas. A menudo, estas son instituciones que compiten con normas sociales preexistentes o difíciles de controlar (si no las cosas a la vez). Los

ejemplos incluyen la ley seca en los Estados Unidos, las regulaciones laborales y ambientales en gran parte de América Latina (Amengual, 2016) y las mencionadas leyes que controlan la violencia contra la mujer en México (Htun y Jensenius, 2020). En estos casos, la aplicación estatal necesita de la colaboración social para ocuparse de la autoevaluación o la supervisión en el campo, y así “movilizar y presionar a la acción a una burocracia indiferente” (Amengual y Dargent, 2020). Sin este elemento, el cumplimiento puede mantenerse bajo a pesar de la capacidad de aplicación de los funcionarios estatales.

Por ejemplo, tal como demuestran Hochstetler y Keck (2007: 37, 234), gran parte de la regulación ambiental aprobada por los gobiernos brasileños en los años ochenta era cosmética, con el objetivo parcial de satisfacer a los públicos internacionales. La activación de estas leyes “requirió una lucha mucho más larga y amplia” por parte de redes locales de grupos ambientalistas. La movilización de la sociedad civil, junto con la interpretación judicial, fue esencial para crear el “apoyo lateral” necesario para su aplicación efectiva (Brinks y Botero, 2014; Hochstetler y Keck, 2007). Otro ejemplo son los ya mencionados esfuerzos para regular la planta aceitera de Santa Clara en Rosario, Argentina (Amengual y Dargent, 2020). La movilización de la comunidad y de los grupos ambientalistas no solo obligó al gobierno provincial a abandonar su actitud distante respecto de la contaminación de esa zona, sino que estos grupos también trabajaron activamente con los reguladores provinciales para reforzar la supervisión de la planta. Los activistas locales y los miembros del concejo municipal formaron un Comité de Control –que incluía a funcionarios provinciales e incluso a directivos de la empresa– que profundizó las tareas del ámbito estatal y funcionó como fuente de presión política sobre los reguladores y la empresa. La coproducción social puede generar altos niveles de cumplimiento incluso en contextos donde los Estados son débiles. En Colombia, por ejemplo, la colaboración de intereses comerciales locales permitió a los alcaldes de ciudades como Bogotá y Medellín implementar políticas participativas con el fin de reducir la violencia criminal (Moncada, 2016).

La aplicación suele ser más difícil cuando las instituciones pretenden modificar normas sociales y patrones de comportamiento profundamente arraigados. Por esto, en su investigación sobre las leyes contra la violencia doméstica en México, Htun y Jensenius (2020) descubrieron que la ley no solo era resistida por sus destinatarios –los agresores–, sino también por sus supuestos beneficiarios. El análisis de las autoras sugiere que muchas mujeres no denuncian la violencia doméstica porque hacerlo se opone a normas existentes (que tratan a la violencia doméstica como un tema privado, familiar). Otras optan por no denunciar, ante el temor a los potenciales costos de la denuncia, que incluyen la privación material (por ejemplo, cuando los abusadores son el sostén de la familia y son expulsados del hogar) o represalias. Así, esas dos normas sociales en pugna y los intereses materiales son capaces de potenciar la conducta que las leyes contra la violencia doméstica buscan prohibir. Tal resistencia de abajo hacia arriba por parte de los beneficiarios claramente quita a la institución el potencial de coproducción social.

De modo similar, Falletti (2020) sostiene que para que las nuevas instituciones logren el cumplimiento en un contexto de debilidad estatal, deben ganar legitimidad general, lo que puede alcanzarse con la incorporación de los grupos afectados. Cuando los beneficiarios de una institución se vuelven parte importante del ecosistema político –por medio de la participación directa o como base de apoyo para los diseñadores de la institución–, es más probable que los gobiernos inviertan en la aplicación y que los actores sociales colaboren. Por lo tanto, en su análisis de los mecanismos de consulta previa de las comunidades indígenas en el sector de hidrocarburos en Bolivia, Falletti argumenta que, pasado el tiempo, estas instituciones fueron activadas cuando el gobierno del MAS de Evo Morales las dotó de mayor legitimidad. Dado que el MAS había incorporado políticamente a las comunidades indígenas, las instituciones de consulta previa patrocinadas por ese partido fueron ampliamente aceptadas y cumplidas por todas las partes del sector de hidrocarburos.

Fuentes de insignificancia: costos del público y diseño preventivo

Las instituciones, como ya señalamos, son insignificantes cuando generan resultados que simplemente replican lo que pasaría si ellas no existieran. Las instituciones insignificantes se diferencian de aquellas del tipo decorativo en el sentido que realmente parecen generar cumplimiento, pero su presencia hace poco o nada por modificar comportamientos concretos. ¿Por qué los legisladores diseñarían instituciones que no cambian el statu quo ni hacen frente a nada importante que lo desafíe? Como en el caso de las instituciones decorativas, el incentivo para crearlas se encuentra en el valor propagandístico que transforman el costo de la reforma en un beneficio. Actores internos o externos pueden reclamar la aprobación de leyes o regulaciones a las cuales se resisten los legisladores o las personas poderosas interesadas, y así llevar a los legisladores a crear respuestas puramente simbólicas con alto valor en el público. Pero en estos casos, el costo de una infracción flagrante es alto, lo que impide la adopción de instituciones decorativas. Como alternativa, los funcionarios estatales pueden diseñar reglas que, mientras mantengan una importancia aparente hacia afuera, vuelven inocuos los efectos de la institución. En el caso de los "tribunales de Potemkin", ya mencionados, por ejemplo, se crean tribunales constitucionales en apariencia independientes para satisfacer a un público frecuentemente internacional, pero que incluyen mecanismos que permiten a los poderes ejecutivos limitar su efectividad sin violar las reglas formales (Brinks y Blass, 2013). Los ataques contra los tribunales superiores son muy visibles, incluso para los públicos externos, y conllevan altos costos de reputación; de algún modo, el público externo es parte del régimen de aplicación. Sin embargo, cuando la letra chica de las reglas crea un tribunal débil o servil, es mucho más difícil generar la indignación necesaria en la comunidad internacional. En estos casos, aun cuando todos respetan las reglas, los tribunales no imponen un costo significativo a los gobiernos de turno, y, de hecho, pueden

legitimar conductas de constitucionalidad dudosa. Por lo tanto, los diseñadores mantienen bajo el costo de la institución intencionalmente, porque se prevé que el de una violación será alto.

Fuentes de inestabilidad

¿A qué se debe la inestabilidad institucional? Como ya señalamos, se espera que la haya allí donde, para aquellos en posición de crear nuevas instituciones, el costo de los cambios es mucho menor que el costo de aceptar el resultado institucional y que el costo de violar la institución. La inestabilidad institucional endémica como la que se observa en gran parte de América Latina sugiere que los actores clave deben considerar que el costo de cumplir con las reglas es inaceptablemente alto o deben descubrir sistemáticamente que el de la reforma es muy bajo, o ambos.

La inestabilidad económica

Una fuente de inestabilidad institucional es la alta periodicidad de turbulencias económicas. La presión para el cambio institucional surge cuando una modificación en el entorno altera el impacto de una regla, lo que es más probable en regiones que, por sus economías no diversificadas y su dependencia respecto de los recursos naturales y el financiamiento externo, están más expuestas a estas crisis.[\[33\]](#) Por lo tanto, una crisis económica que desgasta el apoyo público a los acuerdos políticos existentes, tal como ocurrió en la Argentina en el período 2001-2002, puede llevar a los funcionarios electos a concluir que dejar intactos esos acuerdos tiene un costo tremendamente alto. O quizá un prolongado auge de las materias primas puede llevar a los presidentes que disfrutaban de popularidad en ese momento a considerar que los límites constitucionales de mandato tienen un costo demasiado alto. En resumen, siempre que

un cambio exógeno provoque que el costo de aceptar los efectos de una norma se vuelva más alto que el de promover una reforma, puede esperarse presión para que haya cambios en las instituciones.

Por ejemplo, en su análisis de la inestabilidad de las instituciones electorales en América Latina, Calvo y Negretto (2020) sostienen que las crisis económicas aumentan el descontento del público con el statu quo e impulsan las opiniones a favor de la reforma institucional. Allí donde el desempeño económico es pobre o inestable, los ciudadanos estarán menos aferrados a las reglas del juego existentes y, por lo tanto, serán menos propensos a defender el statu quo institucional. En el mismo sentido, Albertus y Menaldo (2018) consideran que las crisis económicas aumentan las probabilidades de que las constituciones autoritarias heredadas sean desmanteladas. De modo similar, Henisz y Zelner (2005) señalan el impacto de las crisis en la supervivencia de los acuerdos regulatorios del sector de la electricidad en la Argentina e Indonesia. Argumentan que las crisis económicas aumentan la visibilidad y permiten a las coaliciones opositoras a los marcos regulatorios existentes ganar nuevos aliados usando un discurso de justicia social que subraya la injusta distribución del sufrimiento económico.

Coaliciones inestables

Otra razón por la que las instituciones pueden ser inestables es que sus coaliciones subyacentes sean volátiles. En otras palabras, quienes diseñan las reglas no suelen permanecer para sostenerlas, ya que pronto los reemplazan actores con otras preferencias. Es decir, otra fuente de inestabilidad institucional es lo que podemos llamar la “volatilidad de los actores”, los cambios frecuentes de los redactores de las reglas y las coaliciones detrás de cada institución específica. Quizá aquellos que asumen el costo del efecto institucional (y que pueden haber sido los perdedores en la última etapa de la elaboración de la institución) ahora están en una posición que les permite cambiarla. En este caso, la inestabilidad no

depende tanto del cambio de las circunstancias externas, sino de los cambios en las preferencias de quienes crean las instituciones. Cuando lo inestable es la política, de modo que coaliciones rivales con tendencias divergentes se alternan en el poder en forma recurrente, es posible que las reformas de las instituciones cambien alternativamente los efectos institucionales en direcciones opuestas, ya que diferentes actores toman el poder y persiguen diferentes objetivos con cambios en las leyes.

La rotación frecuente en el poder –de militares a civiles, de partidos de izquierda a partidos de derecha, de populistas a antipopulistas– debería aumentar la frecuencia de los intentos de reforma institucional, en especial cuando esta rotación genera cambios profundos en las inclinaciones de las coaliciones que redactan las reglas. También debería aumentar la volatilidad electoral extrema, en la que los actores políticos ascienden y caen rápidamente, los de afuera [*outsiders*] llegan con rapidez al poder y “los de adentro”, en funciones, caen enseguida e incluso desaparecen de la escena política. Existen algunas pruebas de que, al llegar al poder, las coaliciones externas son más propensas a intentar reescribir las reglas (Weyland, 2002). Y cuando la coalición que sostenía las reglas previas se desmorona y desaparece, quedan menos actores para defenderlas, lo que deja un statu quo institucional muy vulnerable.

Por ejemplo, Calvo y Negretto (2020) consideran que la volatilidad electoral es un determinante fundamental de los cambios en las normas electorales, lo que al parecer se explica por dos razones. En primer lugar, los partidos buscan reescribir las reglas cuando perciben que hacerlo mejoraría su posición electoral. Cuando la volatilidad electoral es baja, de manera que el porcentaje del electorado de cada partido se mantiene relativamente estable, los partidos notan menos ventajas en cambiar las reglas. Por el contrario, cuando el capital electoral de los partidos cambia de manera drástica y con rapidez, los políticos repiensen las reglas con mayor frecuencia. De acuerdo con el análisis de los autores, la tasa de reformas electorales es más alta en los países de América Latina con altos niveles históricos de volatilidad electoral (como Ecuador)

que en los países con baja volatilidad electoral (como Honduras y Paraguay).

La volatilidad electoral también potencia la inestabilidad institucional al socavar las coaliciones que crean y sostienen las reglas. En un contexto de volatilidad extrema, la composición partidaria de los gobiernos y los cuerpos legislativos suele cambiar drásticamente. Los partidos dominantes se debilitan con rapidez e incluso desaparecen, mientras que los nuevos surgen de la nada y se vuelven dominantes (por ejemplo, Perú y Venezuela en los noventa). La caída de las coaliciones que diseñaron las reglas y el ascenso de los nuevos actores sin participación alguna en las existentes aumentan la probabilidad de cambiar las reglas. Por ejemplo, la Constitución ecuatoriana de 1998 fue diseñada por una coalición que incluyó a partidos progresistas consolidados y a un movimiento indígena por ese entonces poderoso (De La Torre, 2010). Sin embargo, poco después de que la Constitución fuera aprobada, los partidos se derrumbaron y el movimiento indígena se fragmentó y se debilitó. Esto permitió la elección en 2006 de Rafael Correa, que se presentó como opositor a los partidos consolidados y sin el apoyo del movimiento indígena. En 2007, Correa convocó a una nueva asamblea constitucional, en la cual un equilibrio de fuerzas por completo diferente —el partido recientemente creado por el presidente era dominante— elaboró una nueva Constitución.

Históricamente, la volatilidad política ha sido alta en América Latina. En gran parte de la región, los golpes de Estado y otras tomas irregulares del poder provocaron reorganizaciones frecuentes, repentinas y a menudo dramáticas de coaliciones legisladoras. La presidencia mexicana cambió de manos treinta y seis veces en las casi tres décadas entre 1835 y 1863; un número impresionante. Tanto Bolivia como Paraguay sufrieron más de una docena de golpes de Estado, respectivamente, solo en el siglo XX. A pesar de que la tercera ola posterior a 1978, que llegó a plasmarse en los años ochenta y noventa, provocó un nivel de estabilidad democrática sin precedentes en la región, la volatilidad electoral se mantiene extraordinariamente alta (Roberts, 2014; Mainwaring, 2018),[\[34\]](#) y un gran número de presidentes latinoamericanos electos no han

podido completar sus mandatos: veinticinco fueron destituidos o forzados a renunciar en medio de protestas y amenazas de juicio político entre 1978 y 2018 (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2018). Hay buenas razones para pensar que la volatilidad política persistente contribuye a la inestabilidad institucional. Las ganancias de poder electoral en el corto plazo resultan en la definición de nuevas reglas que buscan fortalecer las coaliciones gobernantes, las que pasan a ser objeto de reformas cuando los opositores se imponen.[\[35\]](#)

Las trampas de la inestabilidad

La inestabilidad institucional también puede retroalimentarse. Hay motivos para creer que las instancias repetidas de reforma institucional ayudan a mantener bajo el costo de modificarlas. Las instituciones suelen necesitar tiempo para afianzarse. Su persistencia en el tiempo –entre crisis y cambios de gobierno– suelen generar una mayor legitimidad e incluso “incuestionabilidad”. Por lo tanto, la susceptibilidad de una nueva institución “a las presiones en pro del cambio es mayor al principio y disminuye con el tiempo” (Henisz y Zelner, 2005: 367). Las instituciones más antiguas también son más propensas a integrar un grupo complejo de instituciones estratificadas, formales e informales, y a generar redes elaboradas de actores interconectados. Esta interconexión genera un efecto de reafirmación mutua: cuando eliminar una institución altera el funcionamiento de otras, el número de los actores afectados aumenta y así extiende el tamaño de las coaliciones con intereses de preservar el statu quo institucional (Pierson, 1994, 2000; Hall, 2016). La estabilidad institucional también crea incentivos para que los actores inviertan en recursos y estrategias específicas para esa institución, incluidos, en algunos casos, esfuerzos de coproducción. Tales inversiones fortalecen la coalición detrás de la institución, ya que es más probable que los actores con intereses en determinadas instituciones las defiendan (Pierson, 2000).

Por el contrario, allí donde las instituciones se reforman a menudo, esta dinámica de reafirmación no aparece. Las instituciones nuevas no tienen tiempo para desarrollar una legitimidad pública generalizada e interdependencias con otras instituciones estratificadas. Además, cuando las instituciones cambian una y otra vez, los actores desarrollan expectativas de inestabilidad. Como no esperan que las nuevas instituciones perduren, es menos probable que inviertan en recursos y estrategias específicas para esa institución o participen en esfuerzos de coproducción. Y como los actores no desarrollan intereses en la institución, ni en la estabilidad *per se*, la coalición a favor del statu quo tiende a debilitarse y así reduce el costo de los cambios (Hall, 2016). Por el contrario, la inestabilidad institucional genera incentivos para invertir en tecnologías y destrezas extrainstitucionales para lidiar con la incertidumbre. A la vez, esos recursos reducen el costo de las reformas institucionales y debilitan aún más los incentivos para mantener con vida la institución, dadas las ventajas comparativas generadas por la inversión extrainstitucional. Por último, las instituciones inestables pueden generar efectos de retroalimentación al perjudicar el desempeño económico y gubernamental, lo que genera una mayor presión para el cambio institucional (Spiller y Tommasi, 2007; O'Donnell, 1994, 1999). Así, las primeras etapas de cambio institucional pueden dar origen a lo que Helmke (2017, 2020) llama una “trampa de inestabilidad”, un círculo vicioso en el que dichas instancias reducen el costo de las reformas en el futuro.

[36]

Elkins (2017) y Helmke (2017, 2020) dan ejemplos de cómo el bajo costo de los cambios institucionales puede retroalimentarse. Elkins ofrece cierta evidencia de que las constituciones se fortalecen con el tiempo, cuando los ciudadanos llegan a conocerlas, entenderlas y valorarlas. Las constituciones más antiguas, como las de México y los Estados Unidos, tienden a gozar de una legitimidad mayor, que aumenta el costo de atacarlas o reformarlas. Así, las repetidas reformas constitucionales, como vemos en países como Bolivia y Ecuador, pueden provocar un “ciclo de retroalimentación negativo” en el que las constituciones nunca pueden llegar a desarrollar la

legitimidad y la adhesión ciudadana necesarias para resistir los ataques del Poder Ejecutivo. De la misma manera, Helmke (2017: 155-160) sugiere que las políticas pueden caer en una “trampa de inestabilidad”, en la que las crisis constitucionales repetidas desgastan la confianza (y el apoyo) del público en las disposiciones institucionales existentes, y esto a su vez disminuye el costo de su reforma en el futuro.

Por lo tanto, hay buenas razones para creer que la inestabilidad institucional engendra inestabilidad institucional. Para que una disposición institucional particular pueda afianzarse, los actores deben ajustar sus expectativas y su comportamiento a las nuevas reglas y procedimientos. Tales ajustes llevan tiempo. Luego de un período suficiente, los actores invertirán en estrategias adecuadas para las disposiciones institucionales existentes, y aquellos que tengan éxito bajo esas disposiciones desarrollarán tanto un interés por defenderlas como la capacidad para hacerlo.[\[37\]](#) Sin embargo, las primeras rondas de fracaso y reformas bloquean ese camino. Los actores no logran desarrollar expectativas estables o las estrategias adecuadas para las reglas existentes y, por lo tanto, tienen menos probabilidades de desarrollar un interés en su defensa. De hecho, como pueden llegar a esperar inestabilidad, su miedo a la incertidumbre y el sesgo a favor del statu quo disminuye. Como resultado, el costo de la reforma institucional se mantiene bajo.

El cumplimiento y la estabilidad

El cumplimiento y la estabilidad suelen considerarse complementarios. Esto tiene sentido en términos intuitivos. Tal como sugiere el apartado anterior, las reglas recurrentemente infringidas suelen carecer de legitimidad pública, lo que las vuelve vulnerables a impugnaciones y a un eventual cambio. En su investigación sobre la estabilidad institucional, Elkins, Ginsburg y Melton (2009: 77) descubren que “la lealtad a los dictámenes de la Constitución [...] y la persistencia [constitucional] están inexorablemente conectadas”.

Sin embargo, esto no siempre es así. En efecto, la estabilidad institucional está a veces anclada en la *ausencia* de dicha lealtad. El incumplimiento reduce los intereses en torno a los resultados institucionales, lo que puede moderar la oposición a esas instituciones. Al proteger a los perjudicados por los efectos de una institución, la tolerancia puede mejorar la estabilidad institucional, dado que convence a los actores poderosos de que acepten las reglas que, de lo contrario, presionarían por derogar. En efecto, el bajo cumplimiento puede inhibir el surgimiento de coaliciones reformistas.

La relación entre la estabilidad y el bajo cumplimiento puede verse en el caso de las regulaciones laborales en América Latina. Durante los noventa, los gobiernos latinoamericanos enfrentaron fuertes presiones para flexibilizar sus mercados laborales como medio para atraer inversiones. Mientras unos pocos países (como Perú) desmantelaron las leyes laborales existentes (Murillo, 2005), otros (como México) optaron por mantener intactas las regulaciones laborales mientras lograban la flexibilidad de hecho al indicar a los funcionarios que redujeran la aplicación de las normativas (Bensusán, 2000; Cook, 2010). Así, un código laboral instaurado en los años treinta sobrevivió a las presiones del Consenso de Washington porque los organismos de implementación pudieron modificar su aplicación, lo que permitió un cumplimiento menor. De modo similar, la ley que habilita la negociación colectiva en el sector industrial en la Argentina se mantuvo intacta en los noventa, en gran medida porque la decisión del Ministerio de Trabajo de no convocar a convenios colectivos del sector y, en cambio, presionar por acuerdos en el nivel de las empresas redujo las presiones para la reforma (Murillo, 2005). Cuando las condiciones económicas y políticas cambiaron en los años dos mil, también lo hizo la aplicación, y así aumentó el número de acuerdos en el sector industrial (Etchemendy y Collier, 2007; Etchemendy y Garay, 2011).

La estabilidad de las instituciones débilmente aplicadas suele aumentar con la existencia de instituciones informales paralelas que reducen la incertidumbre y estabilizan las expectativas de comportamiento de los actores (Helmke y Levitsky, 2004). Por

ejemplo, la Constitución mexicana de 1917 fue, al mismo tiempo, muy estable y poco aplicada. Durante la mayor parte del siglo XX, las cláusulas que amenazaban los intereses vitales del partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y sus aliados –que incluían elecciones libres, límites al Poder Ejecutivo, estabilidad de cargos judiciales y una variedad de derechos sociales– fueron sistemáticamente violadas. Esta modalidad persistió, en parte, porque un conjunto de instituciones informales ayudó a estabilizar las expectativas de los políticos y a guiar su comportamiento. Por ejemplo, la incertidumbre generada por la sucesión presidencial en un contexto de elecciones no competitivas y la prohibición de la reelección (una regla que, de hecho, se aplicó de manera estricta) suscitó una compleja institución informal, llamada “el dedazo”, en la que los presidentes elegían a sus sucesores de manera unilateral de un grupo selecto de candidatos (miembros del gabinete) que seguían una serie de reglas claras (por ejemplo, abstenerse de hacer campaña o de buscar públicamente la candidatura). Los presidentes salientes se retiraban entonces de la vida política (Langston, 2006). El “dedazo” estructuró la sucesión de líderes durante medio siglo y supuso un aporte significativo a la estabilidad de un sistema constitucional que si bien era democrático en términos formales, en verdad no lo era en la práctica.

Por el contrario, las reglas que se aplican con regularidad y se cumplen en su totalidad pueden ser más vulnerables a la inestabilidad. En las democracias, por ejemplo, casi siempre se cumplen varios aspectos del sistema electoral (entre otros, el momento de las elecciones, la magnitud de los distritos, las fórmulas electorales), debido a la combinación de alta visibilidad y exigencia técnica. Por ese motivo, a quienes pierden bajo las reglas de juego actuales no les resulta sencillo protegerse de estos efectos, lo que debería incentivarlos a buscar reformar las reglas cuando tienen la oportunidad de hacerlo. En esos casos, puede esperarse que los cambios en las distribuciones del poder político generen presión para reformar las reglas electorales. Y dado que la distribución de poder político cambió a menudo en gran parte de América Latina tras la ola

democratizadora, la inestabilidad institucional electoral resultante fue alta (Calvo y Negretto, 2020).

Por último, la activación de instituciones previamente latentes puede permitir cambios sustanciales –un aumento del efecto de la regulación en el comportamiento– sin cambiar realmente las reglas. La democratización de México, por ejemplo, se logró con un mayor cumplimiento de la Constitución de 1917 más que con reformas. La activación también puede verse en la implementación de los derechos sociales en algunas partes de América Latina. A pesar de que durante los ochenta y noventa una amplia gama de derechos sociales –por ejemplo, a la atención médica, a la vivienda y a un medioambiente sano– se incorporaron a las nuevas constituciones en gran parte de América Latina, estos derechos eran, en su mayoría, aspiracionales; se esperaba que pocos fueran aplicados (Klug, 2000; Htun, 2003: 126). Sin embargo, en unos pocos casos, incluidos Brasil y Colombia, como dijimos, las organizaciones de la sociedad civil se movilizaron efectivamente a favor del cumplimiento, usando el sistema legal para activar los derechos sociales constitucionales. En varias ocasiones, los fallos de los tribunales constitucionales obligaron a los gobiernos a tomar medidas para garantizar estos derechos (Cepeda Espinosa, 2004; Gauri y Brinks, eds. 2008; Brinks y Botero, 2014).

Dado que la activación aumenta la influencia de la regla en el comportamiento, puede generar nuevas presiones para el cambio por parte de los perdedores que alguna vez se protegieron de su costo con la tolerancia, y así debilitar la estabilidad institucional. Acaso los recientes movimientos en Brasil para enmendar la Constitución y limitar las garantías sociales sean un ejemplo de inestabilidad provocada por la inesperada fuerza de una institución existente. El intento realizado durante 2011 en Colombia de obligar al Tribunal Constitucional a considerar el impacto fiscal de sus fallos en los derechos sociales y económicos fue, de manera bastante explícita, una reacción contra un tribunal que hizo de los derechos sociales y económicos el eje central de su jurisprudencia (Sandoval Rojas y Brinks, 2019).

-
- [29] Es posible que los diseñadores se sorprendan más adelante, si estas instituciones se activan y empiezan a producir efectos importantes. Quienes proponen el objetivo institucional podrían formar una coalición para la aplicación de la norma sin incurrir en el costo de reemplazar o reformar reglas existentes. De hecho, esta tal vez sea la estrategia prevista, como veremos a continuación en la descripción de las reglas aspiracionales.
- [30] Reguladas por un único artículo en la Ley 1333 del Medio Ambiente de Bolivia, las consultas a comunidades indígenas solo se realizaron de manera esporádica durante los noventa (Falleti y Riofrancos, 2018: 100).
- [31] Vale la pena señalar que incluso las leyes contra el aborto no aplicadas generan efectos distributivos, tal como lo demuestra la experiencia de la Argentina. El acceso desigual a los servicios públicos en los casos admitidos de violación o riesgos para la salud materna, junto con las tasas de complicaciones a causa de abortos clandestinos, varían de una provincia a otra y entre las distintas clases sociales, lo que permite explicar la infructuosa movilización de 2018 por la reforma de la ley y la legalización del aborto.
- [32] Véanse Huber y Shipan (2002) y Carpenter (2001) para resúmenes y argumentos sobre estos procesos según teorías más racionalistas e históricas institucionales, respectivamente. Mahoney y Thelen (2010) también señalan las brechas en el cumplimiento a partir de interpretaciones divergentes de quienes redactan la regla y quienes la aplican como fuente del cambio encubierto que mantiene intactas las estructuras institucionales mientras modifica los efectos estatutarios. Si bien desde su punto de vista la brecha está limitada por el grado de discrecionalidad establecido en las reglas existentes, en nuestra perspectiva las opciones se ven ampliadas por la posibilidad de ignorar la aplicación o de aplicar la regla de manera selectiva más allá de lo que está escrito en la letra de la ley.
- [33] Campello y Zucco (2016) sugieren que la dependencia respecto de las materias primas y del capital extranjero aumentó los vaivenes políticos en la popularidad del presidente, lo que a su vez puede generar volatilidad electoral. De hecho, Remmer (1991) y Murillo y Visconti (2017) consideran que, en América Latina, los choques económicos negativos aumentan la volatilidad electoral y el voto antioficialista. Van de Walle (2001) señala que la crisis económica contribuyó a la experimentación institucional (en general del tipo decorativo) en África en los noventa.
- [34] También hay pruebas de que esta volatilidad electoral está anclada en condiciones económicas inestables. Véanse Roberts y Wibbels (1999), Roberts (2014), Campello y Zucco (2016) y Murillo y Visconti (2017).
- [35] No todas las coaliciones son inestables en América Latina. Por ejemplo, el análisis de Albertus y Menaldo (2018) sobre las constituciones autoritarias remanentes destaca el rol de la estabilidad de las coaliciones. Según aducen,

uno de los factores que sostienen las constituciones autoritarias es la supervivencia de élites autoritarias de la vieja guardia y de sus aliados económicos. Para que las constituciones autoritarias se desarticulen – consideran los autores–, la élite de la vieja guardia debe estar “bien muerta”.

[36] Para un análisis relacionado, en el contexto de los tribunales superiores, véase Kapiszewski (2012).

[37] Sobre el impacto del tiempo en la estabilidad institucional, véanse Pierson (2004), Grzymala-Busse (2011).

4. La persistencia de la debilidad institucional en América Latina

La tercera ola de la democratización provocó un cambio drástico en América Latina. Casi todos los países de la región realizaron comicios competitivos después de 1990, y en la actualidad muchos pueden jactarse de tener democracias que funcionan al menos moderadamente bien, con elecciones transparentes, pluralización del poder, derechos civiles y políticos efectivos, participación creciente de la población y gobiernos razonablemente receptivos.

Existen buenas razones para esperar que tres décadas de democracia fortalezcan las instituciones políticas. En primer lugar, hoy en día es más difícil para los gobernantes modificar leyes y constituciones de manera unilateral. La pluralización del poder y, en muchos países, la fragmentación política, implican que una reforma institucional ahora necesita hacer concesiones a diversos actores con poder de veto para poder obtener el resultado deseado (véase Brinks y Blass, 2018: cap. 6). Esta situación debería aumentar el costo de los cambios institucionales en comparación con las décadas pasadas, especialmente en las democracias con sistemas de pesos y contrapesos más efectivos.

La democracia también ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones de aplicación de normas, como los tribunales y las fiscalías, así como al surgimiento y consolidación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Una oposición legislativa robusta es crucial para la creación y el funcionamiento de mecanismos efectivos de fiscalización electoral. Desde los bancos centrales hasta los poderes judiciales, un mayor pluralismo debería mejorar la rendición de cuentas y el control “horizontal” sobre los ejecutivos. Un aumento en la autonomía de los regímenes de

aplicación y las instituciones burocráticas respecto de quienes ejercen el poder debería redundar en un mayor cumplimiento de las reglas.

Según el argumento que hemos desplegado aquí, la democracia estable y la pluralización de la política, al aumentar el costo de las reformas, deberían hacer más difícil el cambio institucional, y también deberían fortalecer los mecanismos de aplicación, aumentando el costo de la violación de las reglas. Por lo tanto, esperaríamos, *ceteris paribus*, niveles más altos de estabilidad institucional, un mayor cumplimiento y la activación de instituciones previamente latentes; en otras palabras, instituciones más fuertes en todos los sectores. De hecho, durante las últimas tres décadas las instituciones políticas se han fortalecido en gran parte de América Latina. En muchos países, los tribunales son más sólidos, las leyes electorales se aplican mejor, las políticas sociales se implementan según criterios universales y no clientelares, muchas burocracias se fortalecieron y, en algunos casos, la aplicación de regulaciones laborales y ambientales ha mejorado drásticamente.^[38] Sin duda, son cambios significativos.

Sin embargo, a pesar de los avances, en América Latina el fortalecimiento institucional ha sido moderado (y desparejo). En efecto, persisten problemas de inestabilidad institucional y bajo cumplimiento en gran parte del continente. Muchas de las instituciones de la región no logran tener un impacto relevante en la práctica o continúan siendo reemplazadas con una frecuencia llamativa. ¿Cómo se explica esta situación?

¿Un problema de “importación” de instituciones?

Una explicación para la persistencia de la debilidad institucional en América Latina a pesar de la democratización podría consistir en que la región es proclive a tomar prestadas, o “importar”, instituciones de manera ingenua. Es posible que los atajos cognitivos y las

presunciones irracionales hayan llevado a las élites de la región a adoptar sistemáticamente instituciones que no “se ajustan” al contexto local incluso desde la época de la independencia (véase Weyland, 2009). Una vez concluidos esos procesos, por ejemplo, las élites poscoloniales de América Latina tomaron prestadas las constituciones presidencialistas de los Estados Unidos y los códigos legales de Europa occidental. El patrón de importación de instituciones continuó en la tercera ola de la democratización en las últimas décadas del siglo XX. Algunas importaciones fueron promovidas de manera activa por instituciones financieras internacionales; otras, por redes de apoyo transnacionales. Esta práctica se extendió en especial durante los años noventa, cuando numerosos gobiernos latinoamericanos buscaban ganar legitimidad frente a acreedores extranjeros e instituciones financieras internacionales al salir de una recesión de una década provocada por la crisis de la deuda de 1982 (Murillo, 2009). El diseño de las reformas económicas, sociales, legales, electorales y otras fue, de esta manera, influenciado por procesos de difusión internacional (Weyland, 2007, 2009).

La probabilidad de que las instituciones importadas sean más débiles que las endógenas es tema de debate entre académicos (véanse, por ejemplo, Weyland, 2009; Berkowitz, Pistor y Richard, 2003; Rodrik, 2000). Es posible, por ejemplo, que quienes adoptan las instituciones importadas sean las élites tecnocráticas u otros expertos del área muy expuestos a normas internacionales, pero con menos aliados políticos en su país de origen. Si eso ocurre, y si la desconexión entre los redactores de la regla y quienes efectivamente tienen el poder es suficientemente grande, es probable que la coalición detrás de las instituciones importadas sea débil. Además, las instituciones diseñadas en el extranjero, sin considerar el contexto local, pueden ser más proclives a ignorar las realidades internas y confrontar normas sociales contrapuestas, que a su vez pueden limitar el cumplimiento y reducir los incentivos para la coproducción social de la aplicación. Por lo tanto, existe al menos cierta razón para esperar que las instituciones importadas estén marcadas por niveles más bajos de estabilidad y cumplimiento.

Aun así, hay argumentos para cuestionar la presunción de que las instituciones importadas están necesariamente condenadas a ser débiles. Andrew Schrank (2020) demuestra que las instituciones importadas pueden ganar fuerza incluso en un período relativamente corto. Como en el caso del régimen de función pública de los inspectores de trabajo de la República Dominicana, las instituciones importadas desarrollan, en ciertas condiciones, raíces... y dientes. En el caso de estudio de Schrank, estas condiciones incluyen incentivos fuertes (a menudo externos) para que los gobiernos inviertan en la aplicación de instituciones importadas, un esfuerzo sostenido de los funcionarios estatales en procura de formar una coalición de apoyo para la nueva institución y, fundamentalmente, aliados en la sociedad que trabajan para suscitar el cumplimiento de cara a normas sociales en general divergentes. Por lo tanto, las instituciones importadas tienen obstáculos claros por superar para volverse estables y efectivas, pero estos obstáculos no son diferentes de los que muchas instituciones nativas también deben enfrentar. En cualquier caso, si las instituciones se diseñan en el plano interno o se toman del exterior, los legisladores deben formar coaliciones internas para asegurar su aplicación y estabilidad.

Mecanismos que reproducen la debilidad institucional en América Latina

¿Cómo se explica, entonces, la persistencia de instituciones débiles, incluso después de tres décadas de democracia en gran parte de América Latina? Tres factores interconectados, que reflejan algunas de realidades políticas y económicas recurrentes, desempeñan un importante papel en este fenómeno.

El primer factor es la gran desigualdad socioeconómica. La desigualdad extrema refuerza la debilidad institucional de varias maneras. En primer lugar, en democracia, genera presiones sociales y políticas para que los gobiernos adopten reformas institucionales

ambiciosas que son difíciles de aplicar. Por lo tanto, las democracias desiguales son más propensas a suscitar instituciones decorativas, derechos aspiracionales y leyes y regulaciones ambiciosas que no logran producir un cumplimiento generalizado. En este contexto, los ricos pueden sobornar a funcionarios estatales con más facilidad, y así convertirlos en sus operadores. Por lo general, cuanto mayor es el nivel de desigualdad socioeconómica (o étnica, regional, de género o de otro tipo), más probable es que las instituciones se apliquen o cumplan en forma despareja (véase Lieberman, 2003). Tal como muestran Htun y Jensenius (2020) en su análisis de la legislación contra la violencia contra la mujer en México, es más probable que las mujeres con educación, un trabajo estable y recursos financieros considerables hagan cumplir la ley y así gocen de sus beneficios.

Como deja claro el trabajo de Holland sobre la tolerancia (2017, 2020), el cumplimiento desparejo no siempre favorece a los ricos. La desigualdad reduce la probabilidad de que los pobres influyan en los espacios donde se diseñan las leyes. Sin embargo, el costo demasiado evidente de aplicar efectivamente las leyes que perjudican mucho a los pobres –como las normas que prohíben la ocupación ilegal y la venta ambulante– genera una fuerte presión sobre los gobiernos para que sean indulgentes. Entonces, en este caso, la aplicación selectiva favorece a los pobres en el corto plazo mientras que reduce los incentivos para la redistribución mediante políticas públicas en el largo plazo.

El segundo factor que refuerza la debilidad institucional es la persistencia de una capacidad estatal débil. En términos de capacidad fiscal, los Estados latinoamericanos son bastante más débiles que sus pares de Europa y Asia oriental (Cardenas, 2010). Los primeros patrones de debilidad estatal, arraigados en factores tales como la desigualdad social, la índole del conflicto interestatal y el momento de la inserción de la región en la economía global, persistieron en el tiempo.[\[39\]](#) Esta capacidad limitada permite explicar el carácter distante de muchos Estados latinoamericanos, así como los incentivos para que los gobiernos empleen la tolerancia como una política social informal en lugar de invertir en Estados de

bienestar formales. Estados débiles con recursos limitados están obligados a elegir qué batallas enfrentar en lo que respecta a la aplicación efectiva de la leyes.

En tercer lugar, la debilidad institucional se ha alimentado también de la volatilidad económica y política que caracteriza a la región. Las crisis económicas, vinculadas con la inflación alta, la recesión y los ciclos de auge y caída de las materias primas –a los que la región ha sido durante largo tiempo vulnerable dada su condición de proveedora de recursos naturales dependiente del capital externo– aún son habituales en la mayor parte de América Latina. Las crisis económicas alteran las coaliciones distributivas y aumentan el descontento del público, lo que contribuye a niveles más altos de inestabilidad institucional. La inestabilidad económica casi no ha disminuido durante la era democrática. De hecho, solo en últimas tres décadas y media, América Latina ha pasado por la crisis de la deuda y la inflación en aumento de los años ochenta, “el lustro perdido” de 1998 a 2002 y el extraordinario ciclo de auge y caída de las materias primas de 2002 a 2014 (Bértola y Ocampo, 2012). Por ende, la presión en búsqueda de cambios institucionales y de políticas públicas se mantiene enormemente alta.

La volatilidad política también es elevada. Al contrario de las expectativas generalizadas, son pocos los sistemas partidarios latinoamericanos que se estabilizaron en el transcurso de la tercera ola. Los niveles de volatilidad electoral, que estuvieron entre los más altos del mundo en los noventa, se mantuvieron increíblemente elevados (Roberts, 2014; Mainwaring, 2018). De hecho, muchos de los sistemas partidarios de la región (por ejemplo, en la Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela) se volvieron considerablemente *más* fragmentados y volátiles durante los primeros años del siglo XXI. Si bien un pluralismo político saludable puede contribuir a la fortaleza institucional, la fragmentación extrema y la volatilidad electoral pueden ser fuentes importantes de inestabilidad institucional. Mientras las democracias latinoamericanas se caractericen por cambios frecuentes y profundos en las coaliciones gobernantes (y

por ende en quienes hacen las normas), es probable que muchas instituciones políticas sigan siendo inestables.

Estas observaciones sugieren que la persistencia de la debilidad institucional en América Latina está arraigada en condiciones económicas y políticas que han afectado a la región durante mucho tiempo: la debilidad estatal, la marcada desigualdad socioeconómica y la volatilidad económica y política. Más aún, hay razones para creer que estas condiciones son, por lo menos en parte, un producto de la debilidad institucional. Por lo tanto, gran parte de América Latina puede estar pasando por un ciclo de retroalimentación en el que la desigualdad y la volatilidad económica y política producen debilidad institucional que, a su vez, genera desigualdad e inestabilidad adicional. Dada la adopción generalizada de instituciones ambiciosas que se ha dado desde la democratización, es probable que estas condiciones erosionen parte de los beneficios prometidos por la ampliación de derechos lograda gracias a la movilización de la sociedad civil y la incorporación política.

La democracia y la ambición institucional

Paradójicamente, la democracia misma puede reforzar la debilidad institucional en América Latina, al generar presión para diseñar instituciones más ambiciosas. La democratización permitió el surgimiento de una sociedad civil revitalizada. Libres para organizarse sin miedo a la represión, diversos grupos cívicos se movilaron tras objetivos políticos y socioeconómicos ambiciosos durante el final del siglo XX y principios del siglo XXI. Grupos indígenas en Bolivia y Ecuador, movimientos sin tierra y ambientalistas en Brasil, trabajadores desocupados en la Argentina, estudiantes en Chile: los movimientos sociales de América Latina forzaron a los gobiernos a adoptar nuevos derechos, protecciones y otras reformas inclusivas (Silva y Rossi, 2018). Al mismo tiempo, la competencia electoral –en un contexto de desigualdad social

extrema— generó incentivos para que los políticos promovieran estas reformas. En efecto, el giro electoral hacia la izquierda que se dio en la región a principios del siglo XXI originó un abanico de nuevas instituciones y políticas para atraer votantes previamente marginados (Levitsky y Roberts, 2011). Algunos ejemplos incluyen la incorporación de diversos derechos sociales (Gauri y Brinks, eds., 2008; Elkins, Ginsburg y Melton, 2009) y derechos indígenas (Yashar, 2005) en las nuevas constituciones, la creación de nuevas instituciones participativas (Wampler, 2009; Mayka, 2018) y mecanismos de consulta previa (Falleti y Riofrancos, 2018), la creación sin precedentes de políticas sociales universales (Garay, 2016) y la adopción de leyes de cupo étnico y de género (Htun, 2015), leyes contra la violencia doméstica (Htun y Jensenius, 2020) y leyes de protección del empleo doméstico.

Estas nuevas instituciones se diseñaron para alcanzar metas ambiciosas, pero su cumplimiento fue variado. Aun cuando los gobiernos invirtieron fuertemente en la aplicación y, por consiguiente, aumentaron el efecto de estas nuevas reglas en el comportamiento, la brecha entre el objetivo institucional y su cumplimiento real fue enorme. Este cumplimiento insuficiente refuerza la percepción de debilidad institucional.

[38] Sobre los tribunales, véanse Couso, Huneus y Sieder (eds., 2010), Sieder, Schjolden y Angell (eds., 2005). Sobre las instituciones electorales, véase Mozaffar y Schedler (2002). Sobre las políticas sociales, véanse De la O (2015), Garay (2016). Sobre las burocracias, véase Dargent (2015); sobre las regulaciones laborales o ambientales, Hochstetler y Keck (2007), Schrank (2011), Amengual (2016).

[39] Sobre los orígenes de la debilidad estatal en la región, véanse Centeno (2002), Coatsworth (2008), Mahoney (2010), Kurtz (2013), Soifer (2015).

Conclusiones

Comenzamos este libro con la premisa de que lo que en última instancia diferencia a las instituciones fuertes de las débiles es que las primeras tienen efectos de mayor importancia que las segundas. La misma institución, en dos contextos diferentes o en dos momentos diferentes, es más fuerte si la diferencia que logra marcar en el comportamiento es mayor en un caso que en el otro. Sin embargo, puede ser difícil evaluar con exactitud cuánto “importa” una institución. Es bastante sencillo determinar que una institución es fuerte porque, en los papeles, tiene características que deberían hacerla importante; por ejemplo, dispone cosas trascendentes. Pero es muy diferente –y, creemos, mucho más interesante– decir que una institución es fuerte porque genera un resultado sustancialmente diferente del que se advertiría en su ausencia, y porque continúa produciendo ese resultado incluso frente a presiones para cambiarlo o evitarlo por completo.

Diferenciar los tipos de debilidad institucional nos permitió desarrollar algunas hipótesis iniciales sobre las condiciones subyacentes a la variación de la fortaleza institucional que observamos en América Latina. Primero, los organismos y fundaciones internacionales así como las coaliciones transnacionales de activistas generaron incentivos positivos para la innovación institucional *per se*, sin tener en cuenta los efectos prácticos de dichas instituciones en los países que las adoptaban. Esto condujo a la adopción de instituciones ambiciosas en lo formal pero débiles en su aplicación. Las instituciones que buscan cambiar normas sociales dominantes y las instituciones informales enfrentan desafíos particularmente difíciles. Sin embargo, las cambiantes normas sociales y la creciente autonomía de los mecanismos de aplicación

en América Latina durante las últimas tres o cuatro décadas empezaron a separar la política del cumplimiento de la política del diseño, lo que llevó, por lo menos en algunos casos, a la activación de reglas que se encontraban antes “dormidas”. En futuras etapas de creación de instituciones, esto quizás logre dar una mayor importancia a la política del diseño, ya que los opositores a esas instituciones no pueden adoptar como única estrategia la de ignorarlas. Por el contrario, deberán negociar para obtener instituciones menos ambiciosas (o vacíos legales y debilidades en el mismo diseño formal) con el objetivo de que la institución se vuelva insignificante. Por otra parte, la desconexión entre quienes diseñan las instituciones y quienes las aplican puede dar lugar a bajo cumplimiento cuando quienes las aplican no comparten los objetivos de la institución. El incumplimiento y la inestabilidad generan efectos negativos, ya que las instituciones no logran desarrollar apoyos sólidos entre la ciudadanía para defenderlas del cambio y promover su cumplimiento. Esto a menudo se traduce en una inestabilidad mayor, porque permite que la competencia política y las crisis recurrentes produzcan cambios de preferencias en la coalición gobernante, con una política constante de derogar y sustituir reglas, y con pocos actores que ejerzan presión para preservar las instituciones. Las instituciones importadas son simplemente un caso particular de este último punto: fracasan cuando no logran afianzarse, pero pueden tener éxito si desarrollan una coalición de apoyo.

Las investigaciones sobre la debilidad institucional están redefiniendo nuestra interpretación del funcionamiento de la política en América Latina y otros lugares. Nos han enseñado, por ejemplo, que cuando los actores diseñan o reforman instituciones toman en consideración no solo el contenido de las reglas sino también la probabilidad de su cumplimiento y la resistencia que puedan generar. Algunas instituciones (como las leyes puramente decorativas) se crean precisamente porque los actores no esperan que se cumplan. Otras (como las leyes aspiracionales) se crean sabiendo que no serán cumplidas en el corto plazo, pero con la esperanza de que las normas y el comportamiento se redefinan en el

largo plazo. Como alternativa, los actores pueden crear reglas que esperan cumplir en el corto plazo pero no en el largo plazo (como los límites de los mandatos electorales en Bolivia y Venezuela del siglo XXI). Esta variación en la estabilidad y el cumplimiento esperados afecta el comportamiento político, las estrategias y las consecuencias de maneras importantes. De hecho, las investigaciones que toman con seriedad esta variación han conducido a los académicos a replantearse y revisar importantes teorías institucionalistas de la política comparada y de América Latina.

Necesitamos desarrollar mejores indicadores de debilidad institucional. Por ejemplo, ¿cómo podemos determinar que un cambio legal indica un patrón de inestabilidad en lugar de ser un caso de adaptación? ¿Cómo podemos comparar la fortaleza institucional cuando los niveles de ambición varían? ¿Cuál es más fuerte: una institución muy ambiciosa que se cumple solo en parte o una institución poco ambiciosa que se cumple en su totalidad o en la mayoría de los casos? Quizá el cumplimiento sea más alto en el último caso, pero es posible que el primero genere un mayor alejamiento del resultado preinstitucional.

Medir la debilidad institucional es difícil. Por ejemplo, dado que el incumplimiento implica la violación de las reglas, por lo general los actores buscan ocultarlo o disimularlo, lo que a menudo da lugar a problemas porque no se denuncian o no se reconocen todos los casos. Los académicos que buscan registrar el bajo cumplimiento de una norma pueden basarse en las violaciones advertidas, la frecuencia de las sanciones, el estudio de los recursos invertidos en la aplicación o la coproducción social de los esfuerzos de aplicación. La insignificancia plantea un problema diferente: dado que todos cumplen con la regla, es fácil que se dé una confusión entre las instituciones insignificantes y las instituciones fuertes. Por lo tanto, evaluar la insignificancia tal vez requiera un análisis contrafáctico del estado de las cosas en ausencia de la institución en cuestión. La inestabilidad es más fácil de advertir pero más difícil de interpretar, porque resulta fácil confundirla con adaptación. Trazar una distinción entre la inestabilidad y la adaptación puede implicar teorizar una

tasa “regular” de cambio o emplear índices promedio –dentro de la región y a lo largo del tiempo– como referencia comparativa.

Para concluir, vale la pena destacar que la debilidad institucional permite ampliar nuestra comprensión de cómo las distribuciones de poder moldean las decisiones de quienes redactan las reglas en un contexto de gran desigualdad socioeconómica, un fenómeno que también está surgiendo en las economías avanzadas. Las desigualdades extremas de poder, dentro de un contexto de regímenes democráticos formales y un entorno internacional liberal, condicionan en gran medida las decisiones de los actores en cuanto al diseño y la aplicación de las instituciones formales. En ese contexto, vemos algunas reglas que se diseñan para no aplicarse, reglas que se diseñan para que las cumplan algunos pero no otros, y reglas que son políticamente atractivas para quienes las diseñan pero que son vetadas, en el terreno, por los responsables de aplicarlas. Vemos Estados distantes que aplican reglas de manera selectiva e intermitente, según la coalición en el poder o el grado en que los actores sociales se movilizan para apoyarlas o rechazarlas.

Diversos trabajos previos ya han mostrado cómo las diferencias de poder moldean las coaliciones políticas y definen cómo se diseñan las instituciones, así como sus efectos (Hall, 2016; Knight, 1992; Moe, 2005; Pierson, 2016). Al teorizar la política de la debilidad institucional, nuestro análisis aporta un punto de vista más completo de las estrategias que los actores políticos pueden emplear en cada etapa del ciclo de vida de una institución, pero en particular durante su creación. Las expectativas en relación con el grado y tipo de debilidad probablemente afecten la política de creación y cambio institucional. La debilidad suele diseñarse en las instituciones; en otros casos, los actores aceptan instituciones nominalmente fuertes con expectativas de no cumplirlas. Es probable que la atención explícita a las causas de la inestabilidad enriquezca las teorías acerca de las perspectivas temporales y las expectativas de quienes diseñan las instituciones. Teorizar sobre los orígenes del incumplimiento puede ayudar a entender cuándo los actores aceptan cambios institucionales que, en apariencia, claramente se oponen a sus intereses, o cuándo las instituciones persisten en el tiempo, aunque

den la sensación de desafiar normas sociales o estructuras de poder establecidas.

La afirmación de que “las instituciones importan” se ha encontrado durante mucho tiempo con la respuesta de que, en América Latina, la debilidad vuelve a las instituciones irrelevantes (en el mejor de los casos) y engañosas (en el peor). El marco que presentamos aquí es un paso hacia la comprensión no solo de cuándo importan y no importan las instituciones, sino también de cómo puede utilizarse la debilidad como estrategia, tanto sea por parte de actores fuertes como de los débiles que buscan alterar las relaciones de poder. Por lo tanto, la debilidad institucional no suele ser resultado de errores de quienes desarrollan las normas o de la falta de atención sobre su diseño por carecer de experiencia en las nuevas democracias, ni consecuencia de la combinación de buenas intenciones con Estados débiles. En cambio, muy a menudo se trata de una estrategia política elaborada a la luz de los límites que enfrentan los reformistas ambiciosos y sus adversarios más convencidos al intentar imponer sus respectivas agendas.

Bibliografía

Aisen, A. y F. Veiga (2013), "How Does Political Instability Affect Economic Growth?", *European Journal of Political Economy*, 29: 151-167.

Albertus, M. y V. Menaldo (2018), *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
— (2020), "The Stickiness of 'Bad' Institutions: Constitutional Continuity and Change Under Democracy", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Amengual, M. (2014), "Pathways to Enforcement: Labor Inspectors Leveraging Linkages with Society in Argentina", *ILR Review*, 67(1): 3-33.
— (2016), *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*, Nueva York, Cambridge University Press.

Amengual, M. y E. Dargent (2020), "The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Bensusán, G. (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, Xochimilco, Plaza y Valdés.

Berggren, N., A. Bergh y C. Bjørnskor (2012), "The Growth Effects of Institutional Instability", *Journal of Institutional*

Economics, 8(2): 187-224.

Bergman, M. (2009), *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.

Berkowitz, D., K. Pistor y J.-F. Richard (2003), "The Transplant Effect", *American Journal of Comparative Law*, 51(1): 163-203.

Bértola, L. y J. A. Ocampo (2012), *The Economic Development of Latin America since Independence*, Óxford, Oxford University Press.

Bill Chavez, R. (2004), *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Redwood City, Stanford University Press.

Boix, C. (1999), "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies", *American Political Science Review*, 93(3): 609-624.

Brinks, D. M. (2003), "Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s", *Comparative Politics*, 36(1): 1-19.

— (2008), *The Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

— (2019), "Access to What? Legal Agency and Access to Justice for Indigenous Peoples in Latin America", *Journal of Development Studies*, 55(3): 348-365.

Brinks, D. M. y A. Blass (2013), "Beyond the Façade: Institutional Engineering and Potemkin Courts in Latin America, 1975-2009", inédito, disponible en [academia.edu/15429591/Beyond the Facade Institutional Engineering and Potemkin Courts in Latin America 1975-2009](https://academia.edu/15429591/Beyond_the_Facade_Institutional_Engineering_and_Potemkin_Courts_in_Latin_America_1975-2009).

— (2017), "Rethinking Judicial Empowerment: The New Foundations of Constitutional Justice", *International Journal of Constitutional Law*, 15(2): 296-331.

— (2018), *The DNA of Constitutional Justice in Latin America: Politics, Governance, and Judicial Design*, Cambridge, Cambridge University Press.

Brinks, D. M. y S. Botero (2014), "Inequality and the Rule of Law: Ineffective Rights in Latin American Democracies", en D. M. Brinks, M. Leiras y S. Mainwaring (eds.), *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Brinks, D. M. y V. Gauri (2014), "The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights", *Perspectives on Politics*, 12(2): 375-393.

Büthe, T. y H. Milner (2008), "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI Through Trade Agreements?", *American Journal of Political Science*, 52(4): 741-762.

Calvo, E. y J. P. Miccozi (2005), "The Governor's Backyard: A Seat-Vote model of electoral reform for multiparty races", *Journal of Politics*, 67(4): 1050-1074.

Calvo, E. y G. Negretto (2020), "When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political Shocks, and Electoral Reforms in Latin America", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Campello, D. y C. Zucco (Jr.) (2016), "Presidential Success and the World Economy", *Journal of Politics*, 78(2): 589-602.

Cardenas, M. (2010), "State Capacity in Latin America", *Economia*, 10(2): 1-45.

Carpenter, D. P. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press.

- Carrubba, C. (2009), "A Model of the Endogenous Development of Judicial Institutions in Federal and International Systems", *Journal of Politics*, 71(1): 55-69.
- Centeno, M. A. (2002), *Of Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Penn State University Press.
- Cepeda Espinosa, M. J. (2004), "Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role and Impact of the Colombian Constitutional Court", *Washington University Global Studies Law Review*, 3: 529.
- Coatsworth, J. (2008), "Inequality, Institutions, and Economic Growth in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, 40: 545-569.
- Corrales, J. y M. Penfold (2014), "Manipulating Term Limits in Latin America", *Journal of Democracy*, 25(4): 157-168.
- Coslovsky, S. V. (2011), "Relational Regulation in the Brazilian Ministério Público: The Organizational Basis of Regulatory Responsiveness", *Regulation & Governance*, 5: 70-89.
- Couso, J., A. Huneeus y R. Sieder (eds., 2010), *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cox, G. y M. McCubbins (2002), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en S. Haggard y M. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Crawford, S. E. S. y E. Ostrom (1995), "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, 89: 582-600.
- Cukierman, A., S. B. Web y B. Neyapti (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, 6(3): 353-398.

Dargent, E., A. E. Feldmann y J. P. Luna (2017), "Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom", *Politics and Society*, 45(1): 3-34.

Dobbin, F., B. Simmons y G. Garrett (2007), "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?", *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472.

Elkins, Z. (2017), "A Militant Defense of Term Limits Bolivia", presentado en Conference on Weak Institutions, Austin, University of Texas, 28 de septiembre.

Elkins, Z., T. Ginsburg y J. Melton (2009), *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Elkins, Z., A. Guzman y B. Simmons (2006), "Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000", *International Organization*, 60 (invierno): 811-846.

Ellickson, R. C. (1991), *Order Without Law*, Cambridge, Harvard University Press.

Epstein, L., J. Knight y O. Shvetsova (2001), "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law & Society Review*, 35(1): 117-164.

Etchemendy, S. y R. Collier (2007), "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)", *Politics and Society*, 35(3): 363-401.

Etchemendy, S. y C. Garay (2011), "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009", en S. Levitsky y K. M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Falleti, T. (2020), "Social Origins of Institutional Strength: Prior Consultation over Extraction of Hydrocarbons in Bolivia", en D.

Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Falleti, T. y T. Riofrancos (2018), "Endogenous Participation: Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies", *World Politics*, 70(1): 86-121.

Fernández Milmanda, B. y C. Garay (2020), "A Multilevel Approach to Enforcement: Forest Protection in the Argentine Chaco", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Gauri, V. y D. M. Brinks (eds., 2008), *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Nueva York, Cambridge University Press.

Gingerich, D. W. (2013), "Governance Indicators and the Level of Analysis Problem: Empirical Findings from South America", *British Journal of Political Science*, 43(3): 505-540.

Grindle, M. (2012), "Good Governance: The Inflation of an Idea", en B. Sanyal L. J. Vale y C. D. Rosan (eds.), *Planning Ideas That Matter: Livability, Territoriality, Governance, and Reflective Practice*, Boston, MIT Press: 259-282.

Hacker, J. S. (2005), "Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment", en W. Streeck y K. A. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Óxford, Oxford University Press: 40-82.

Hall, P. (2016), "Politics as a Process Structured in Space and Time", en O. Fioretos, T. Falleti y A. Sheingate (eds.), *Handbook of Historical Institutionalism*, Óxford, Oxford University Press.

Hart, H. L. A. (1961), *The Concept of Law*, Óxford, Oxford University Press [ed.cast.: *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963].

Helmke, G., (2004), *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2017), *Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of Inter- Branch Crises in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2020), "Presidential Crises in Contemporary Latin America", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Helmke, G. y S. Levitsky (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2(4): 725-740.

— (eds., 2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Henisz, W. (2002), *Politics and International Investment: Measuring Risk and Protecting Profits*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Henisz, W., B. A. Zelner y M. F. Guillén (2005), "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999", *American Sociological Review*, 70(6): 871-897.

Hochstetler, K. y M. Keck (2007), *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*, Durham, North Carolina, Duke University Press.

Holland, A. C. (2017), *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2020), "Coercion Gaps", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Htun, M. (2003), *Sex and the State*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Htun, M. y F. Jensenius (2020), "Aspirational Laws as Weak Institutions: Legislation to Combat Violence against Women in Mexico", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Huber, G. A. (2007), *The Craft of Bureaucratic Neutrality: Interests and Influence in Governmental Regulation of Occupational Safety*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huber, J. D. y C. R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kapiszewski, D. (2012), *High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Keck, M. y K. Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Transnational Activist Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Keyssar, A. (2000), *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, Nueva York, Basic Books.
- Knight, A. (1986), *The Mexican Revolution*, vol. 1, *Porfirians, Liberals and Peasants*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knight, J. (1992), *Institutions and Social Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kurtz, M. J. (2013), *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Landau, D. (2017), "Judicial Role and the Limits of Constitutional Convergence in Latin America", en R. Dixon y T. Ginsburg (eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing: 227-252.

Langford, M. (ed., 2008), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

Langford, M., B. Cousins, J. Dugard y T. Madlingozi (eds., 2011), *Symbols or Substance? The Role and Impact of Socio-Economic Rights Strategies in South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.

Langston, J. (2006), "The Changing Party of the Institutional Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection", *Party Politics*, 12(3): 395-413.

Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.

— (1997), *Consent, Dissent and Patriotism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Levi-Faur, D. y J. Jordana (2006), "Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", *International Journal of Public Administration*, 29(4-6): 335-366.

Levitsky, S. y M. V. Murillo (2009), "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, 12: 115-133.

— (2013), "Building Institutions on Weak Foundations", *Journal of Democracy*, 24(2): 93-107.

— (2014), "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America", en D. Brinks, M. Leiras y S. Mainwaring (eds.), *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell*, Johns Hopkins University Press.

Levitsky, S. y K. M. Roberts (eds., 2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Levy, B. y P. Spiller (eds., 1996), *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Nueva York, Cambridge University Press.

Levitsky, S. y D. Ziblatt (2018), *How Democracies Die*, Nueva York, Crown Publishers.

Lieberman, E. S. (2003), *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.

Loveman, B. (1994), "'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2): 105-189.

Mahoney, J. (2010), *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mahoney, J. y K. Thelen (2010), "A Theory of Gradual Institutional Change", en J. Mahoney y K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press: 1-37.

Mainwaring, S. (2018), "Party System Institutionalization in Contemporary Latin America", en S. Mainwaring (ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mann, M. (1984), "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *European Journal of Sociology*, 25: 185-213.

Mares, I. (2005), "Social Protection Around the World: External Insecurity, State Capacity, and Domestic Political Cleavages", *Comparative Political Studies*, 38(6): 623-651.

Méndez, J. E., G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (eds., 1999), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press.

Migdal, J. S. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.

Moe, T. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, 6 (especial): 213-253.

— (2005), "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, 3(2): 215-233.

Moncada, E. (2016), *Cities, Business, and the Politics of Urban Violence in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Mozaffar, S. y A. Schedler (2002), "The Comparative Study of Electoral Governance", *International Political Science Review*, 23(1): 5-27.

Murillo, M. V. (2005), "Partisanship Amidst Convergence: Labor Market Reforms in Latin America", *Comparative Politics*, 37(4): 441-458.

— (2009), *Political Competition, Partisanship, and Policymaking in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Murillo, M. V., L. Ronconi y A. Schrank (2011), "Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Security", en J. A. Ocampo y J. Ros (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Óxford, Oxford University Press: 790-812.

Murillo, M. V. y G. Visconti (2017), "Economic Performance and Incumbents' Support in Latin America", *Electoral Studies*, 45: 180-190.

Murray, R. (2007), "How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the 'Parity' Law in France", *Parliamentary Affairs*, 60(4): 568-584.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

- O'Donnell, G. A. (1993), "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development*, 21(8): 1355-1369.
- (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- (1999), *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, South Bend, University of Notre Dame Press.
- (2004), "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, 15(4): 32-46.
- Oquendo, A. (2006), *Latin American Law*, Nueva York, Foundation Press, Thomson/West.
- Ostrom, E. (1986), "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48(1): 3-25.
- (1996), "Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy, and Development", *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Palier, B. (2005), "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s", en W. Streeck y K. A. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Óxford, Oxford University Press: 127-144.
- Pérez-Liñán, A. (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. y J. Polga-Hecimovich (2018), *Executive Exits in the Americas (version 2018-16-26)*, University of Notre Dame.
- Peters, B. G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Londres, Bloomsbury Publishing.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

- (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
 - (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
 - (2016), "Power in Historical Institutionalism", en O. Fioretos, T. Falletti y A. Sheingate (eds.), *Handbook of Historical Institutionalism*, Óxford, Oxford University Press.
- Piore, M. J. y A. Schrank (2008), "Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World", *International Labour Review*, 147(1): 1-23.
- Post, A. E. (2014), *Foreign and Domestic Investment in Argentina: The Politics of Privatized Infrastructure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Post, A. y M. V. Murillo (2016), "How Investors' Portfolios Shape Regulatory Outcomes", *World Development*, 77: 328-345.
- Remmer, K. L. (1991), "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s", *American Political Science Review*, 85(3): 777-800.
- (2008), "The Politics in Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002", *Party Politics*, 14(1): 5-30.
- Roberts, K. M. (2014), *Changing Course in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roberts, K. y E. Wibbels (1999), "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations", *American Political Science Review*, 93(3): 575-590.
- Rodríguez Garavito, C. (2011), "Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1): 263-305.

Rodrik, D. (2000), "Institutions for High-quality Growth: What They Are and How to Acquire Them", *Studies in Comparative International Development*, 35(3): 3-31.

Rogowski, R. (1987), "Trade and the Variety of Democratic Institutions", *International Organization*, 41(2): 203-223.

Rokkan, S. (1970), *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Oslo, Universitetsforlaget.

Ronconi, L. (2010), "Enforcement and Compliance with Labor Regulations in Argentina", *ILR Review*, 64(4): 719-736.

Sabet, D. M. (2014), "Co-Production and Oversight: Citizens and Their Police", *Working Paper Series on Civic Engagement and Public Security in Mexico*.

Saffon, M. P. y J. González Bertomeu (2020), "What/whose Property Rights? The Selective Enforcement of Land Rights under Mexican Liberalism in Mexico", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Schickler, E. (2001), *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton, Princeton University Press.

Schrank, A. (2009), "Professionalization and Probity in a Patrimonial State: Labor Inspectors in the Dominican Republic", *Latin American Politics and Society*, 51(2): 91-115.

— (2011), "Co-producing Workplace Transformation: The Dominican Republic in Comparative Perspective", *Socio-Economic Review*, 9(2): 419-445.

— (2020), "Imported Institutions: Boon or Bane in the Developing World?", en D. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Sieder, R., A. L. Schjolden y A. Angell (eds., 2005), *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York, Springer.
- Silva, E. y F. Rossi (eds., 2018), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*, Pittsburgh University Press.
- Soifer, H. D. (2015), *State Building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Spiller, P. T. y M. Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, W. y K. Thelen (2005), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", en W. Streeck y K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity*, Nueva York, Oxford University Press.
- Surnarayan, P. (2016), *Hollowing Out the State: Status Inequality, Fiscal Capacity, and Right-Wing Voting in India*, PhD Dissertation, Columbia University.
- Surnarayan, P. y S. White (2018), "Slavery, Reconstruction, and Bureaucratic Capacity in the American South", inédito.
- Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thompson, J. (2016), *El derecho a la consulta previa, libre e informada: Una mirada crítica desde los pueblos indígenas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Torres Wong, M. (2018), "Prior Consultation and the Defense of Indigenous Lands in Latin America", en R. Zurayk, E. Woertz y R. Bahn (eds.), *Crisis and Conflict in Agriculture*, Óxford, CABI.
- Van de Walle, N. (2001), *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Cambridge, Cambridge University

Press.

Weaver, J. A. (2017), "Voting, Citizen Engagement and Political Accountability in Municipal Politics: The Case of Peru", presentado en Annual Meeting of the Latin American Studies Association (LASA) International Congress, Lima, abril.

Weyland, K. (2002), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.

— (2007), *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

— (2009), "Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences", *Journal of Politics in Latin America*, 1: 37-66.

Wilkie, J. W. (1967), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley, University of California Press.

WOLA (Washington Office on Latin America) (2011), "Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment", disponible en www.wola.org/analysis/tackling-urban-violence-in-latin-america-reversing-exclusion-through-smart-policing-and-social-investment.

Yashar, D. (2005), *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge., Cambridge University Press.

— (2018), *Homicidal Ecologies. Illicit Economies and Complicit States in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.