

Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny
y Martín Unzué (compiladores)

La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina

Ernesto Calvo, Emilia Castorina, Sergio Emiliozzi, Nicolás
Freibrun, M. Lara González Carvajal, Wonjae Hwang,
Osvaldo Iazzetta, Mark Jones, María Victoria Murillo, Steven
Levitsky, Mario Pecheny, Eduardo Rinesi y Martín Unzué

prometeo
libros

Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino¹

Steven Levitsky
María Victoria Murillo*

Este capítulo examina algunas lecciones teóricas del caso argentino buscando las causas y consecuencias de la debilidad institucional. Durante la última década los enfoques institucionalistas se han vuelto más dominantes en el campo de la política comparada. Este giro cobró impulso a fines de la Guerra Fria, lo cual derivó en que se adoptaran de manera extensa instituciones formales, democráticas y de mercado. La proliferación de nuevas constituciones, legislaturas, sistemas judiciales, bancos centrales, y sistemas electorales en el mundo en desarrollo y el pos-comunista crearon una oportunidad sin precedentes de aplicar a los nuevos casos las teorías institucionalistas existentes.

Sin embargo, los académicos también han señalado las importantes limitaciones inherentes al aplicar (directamente) a las democracias latinoamericanas teorías institucionalistas estadounidenses. (O'Donnell 1996, 2003; Weyland 2002; Helmke y Levitsky 2004; Munck 2004). Se preocupan en especial por el estrecho enfoque de esta literatura a las reglas formales. En gran parte de Latinoamérica, las reglas formales (y sin duda el estado de derecho en general) se hacen cumplir de manera irregular y, en algunos casos, se evaden por completo (O'Donnell 1993, 1999; Weyland 2002: 66-68). Las instituciones (e incluso los regímenes) son

¹ Para profundizar en los temas de este capítulo, ver el libro que sirvió de base al mismo: Levitsky y Murillo (2006).

* Steven Levitsky es Profesor Adjunto de Estudios Gubernamentales y sociales en la Universidad de Harvard y María Victoria Murillo es licenciada por la Universidad de Buenos Aires y se doctoró en Ciencia Política en la Universidad de Harvard.

asimismo mucho menos estables que en los países muy industrializados. En lugar de tener restricciones fijas o "dadas por sentado" muchas instituciones permanecen altamente cuestionadas (Munc 2004). Finalmente, la mayoría de "las reglas de juego" que le dan estructura a la vida política en Latinoamérica no son formales sino informales (O'Donnell 1996; Helmke y Levitsky 2004).

A partir del caso argentino, este capítulo reevalúa algunas de las subposiciones subyacentes de la reciente literatura sobre instituciones políticas. Sin dar por sentadas la capacidad y la estabilidad de las reglas formales, las tratamos como dimensiones sobre las cuales cada caso varía. Así buscamos refinar los planteamientos institucionalistas existentes para mejorar su utilidad en diferentes contextos incluyendo, pero no limitando, a gran parte de Latinoamérica donde las instituciones formales estables y eficaces son la excepción y no la regla.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera examina la discusión conceptual sobre instituciones débiles y la relevancia que éstas tienen para el estudio de Argentina y Latinoamérica. En la segunda sección se examinan las implicancias de esta distinción conceptual para construir teorías de política comparada. Las secciones tres y cuatro introducen hipótesis sobre las causas y consecuencias de las instituciones débiles.

El concepto de la debilidad institucional

Las instituciones fuertes son aquellas que se muestran estables y con capacidad para hacer cumplir sus reglas. Un gran punto de preocupación acerca de exportar teorías estadounidenses a las instituciones de Latinoamérica es que tales teorías dan por sentadas estas dimensiones. En sus dos variantes (la elección racional y la institucionalista histórica) el nuevo institucionalismo en las ciencias políticas se concentra principalmente en las instituciones formales, o en las que se basan en reglas escritas (Hall y Taylor 1996; Carey 2000). Los estudios en esta tradición tienden a igualar las reglas escritas con las instituciones, suponiendo al menos implícitamente que las reglas escritas o bien reflejan o generan expectativas compartidas sobre cómo los demás se comportarán. Tal conceptualización supone que las reglas formales son (1) *cumplidas* con el rigor suficiente para ser obedecidas siempre; y (2) lo suficientemente estables para que los actores desarrollen expectativas compartidas basadas en conductas pasadas. Es decir, que se presupone que las instituciones formales son instituciones fuertes. Estos presupuestos se sostienen relati-

vamente bien en Estados Unidos y otras democracias industriales avanzadas donde las instituciones políticas centrales son muy estables. La Constitución estadounidense y el régimen parlamentario de Gran Bretaña se han mantenido intactos durante siglos. Aunque cambien las reglas secundarias en estos países, los procesos subyacentes de elaboración de reglas son relativamente fijos. Asimismo, debido a la considerable capacidad estatal y al estado de derecho institucionalizado, procedimientos y reglas formales se cumplen amplia y sistemáticamente.

Presuponer instituciones estables no se aplica bien a Latinoamérica, ya que en gran parte de la región las reglas formales no son ni estables ni se cumplen eficazmente. Las reglas, en lugar de arraigarse y generar expectativas compartidas de conducta (y en muchos casos, también de los procesos de elaboración) cambian frecuentemente y, en la práctica, las reglas escritas existentes son cumplidas de manera irregular o esporádica. La inestabilidad institucional caracteriza gran parte de Latinoamérica desde hace mucho tiempo. Durante el siglo XIX, debido a prolongadas guerras civiles y frecuentes golpes militares, las constituciones fueron ignoradas, suspendidas, descartadas, y reescritas repetidamente. Por ejemplo, la primera constitución de Bolivia, escrita en 1826, "nunca fue cumplida totalmente" (Loveman 1993: 238) y se abolió a los tres años; también se desecharon rápidamente constituciones sucesivas en 1831 y 1834, y se promulgaron nuevas constituciones en 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878 y 1880 (Loveman 1993: 239-260). Bolivia no era una excepción, ya que Venezuela y Ecuador experimentaron con nueve y once constituciones respectivamente durante el siglo XIX, y la República Dominicana pasó por 15 constituciones diferentes entre 1844 y 1896 (Loveman 1993: 141-56; 183-203, 370).

También encontramos una extendida falta de cumplimiento de las reglas en Latinoamérica. El incumplimiento suele ser desigual en diferentes territorios, clases sociales o grupos étnicos, permitiendo que en algunos casos las reglas sean violadas habitualmente (O'Donnell 1993, 1999). Por ejemplo, en Argentina, la garantía constitucional del nombramiento de por vida de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, formalmente en vigencia desde 1853, fue quebrantado en numerosas ocasiones en la segunda mitad del siglo XX. Prácticamente cada gobierno que llegó al poder a partir de 1945 (tanto civil como militar) nombró una Corte compuesta por jueces afeines.

Aunque las instituciones políticas en Latinoamérica no son uniformemente débiles (del mismo modo que las instituciones estadounidenses no son uniformemente fuertes), estos ejemplos resaltan un punto

importante: la estabilidad institucional y la capacidad para hacer cumplir sus reglas no pueden darse por sentadas. Mas bien, ellas deben tratarse como dimensiones según las cuales cada caso varía. Es decir, las instituciones pueden ser caracterizadas por diversos grados de cumplimiento y estabilidad.

El cuadro 1 une las dimensiones de cumplimiento y estabilidad y muestra cuatro tipos institucionales diferentes. El recuadro izquierdo superior de la figura corresponde a instituciones fuertes, es decir, que son estables y con capacidad para hacer cumplir sus reglas.² Son estos casos "puros" de fuerza institucional —caracterizados por una estrecha correspondencia entre reglas formales y conducta real— los que predominan en la literatura. Corresponden a esta categoría muchas instituciones políticas de Estados Unidos, en particular su Constitución. Aunque menos generalizadas, también pueden encontrarse instituciones fuertes en Argentina. Por ejemplo: las instituciones democráticas centrales del país, incluyendo las elecciones libres y periódicas, se cumplen y son estables desde 1983. Asimismo se cumplen algunos aspectos claves del sistema electoral, tales como el de listas de representación proporcional en las provincias, en el que las ramas provinciales de los partidos políticos postulaban listas de candidatos para la Cámara de Diputados.³ Estas reglas electorales, que han permitido a los líderes provinciales ejercer una influencia enorme en el Congreso (Jones y Hwang, en Levitsky y Murillo 2006), se cumplieron con estabilidad después de 1983, incluso ante fuerte oposición política. Otro ejemplo son las reglas que delegan la responsabilidad de la recaudación impositiva provincial al gobierno central que se han implementado desde la década de 1930.

² En el lenguaje del institucionalismo de elección racional, las instituciones fuertes están en equilibrio porque la mayoría de los actores cumplen con ellas y no tienen incentivo para modificarlas.

³ Este sistema es conocido vulgarmente como *lista sábana*.

Cuadro 1: dos dimensiones de fuerza institucional

Capacidad para hacer cumplir sus reglas			
		Alta	Baja
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes	Instituciones formales estables pero con poca capacidad para hacer cumplir sus reglas; Probable aparición de instituciones estables informales
	Baja	Instituciones formales inestables (pero que hacen cumplir las reglas)	Instituciones formales débiles

El cuadrante izquierdo inferior corresponde a instituciones que hacen cumplir las reglas pero son inestables. En estos casos generalmente se cumple con las reglas escritas, pero éstas se modifican permanentemente. El resultado es que ninguna de las reglas de juego se arraiga y los actores no pueden desarrollar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas. Estas instituciones inestables abundan en Argentina. Un ejemplo son las reglas que rigen la elección de presidente. En la segunda mitad del siglo XX el país cambió de un sistema plural con colegio electoral (1958, 1963) a un sistema de balotaje de segunda vuelta (1973), regresando a un sistema de pluralidad (1983) y más tarde a uno de balotaje modificado en el que el voto de segunda vuelta se hace si ningún candidato alcanza 40% de los votos⁴ (a partir de 1994). Una inestabilidad similar existe en las provincias, donde las reglas para las elecciones de gobernador (como también sobre cuantos periodos pueden ser reelectos en el cargo) se modifican permanentemente (Calvo et al 2001). Del mismo modo, continuamente desde los años treinta se renegocian las reglas y procedimientos que corresponden a la distribución de impuestos del gobierno federal a las provincias.

⁴ Este umbral se eleva a 45% si el margen de diferencia entre los dos primeros elegidos es de menos de 10%.

La esquina superior derecha del cuadro corresponde a instituciones formales que son estables, pero que no hacen cumplir las reglas; es decir, las reglas permanecen en los libros por largos periodos pero habitualmente se ignoran. Debido a la incapacidad o falta de voluntad de los actores del Estado para cumplir con las reglas, éstas son, en consecuencia, instituciones de "maquillaje". En estos casos, los actores políticos a menudo actúan siguiendo las reglas informales de juego. Un ejemplo es México posterior a la revolución, donde muchos aspectos de la constitución de 1917 (incluyendo las que prescribían elecciones justas y limitaciones estrictas a la autoridad presidencial) se ignoraron por décadas. Aunque las reglas del juego político en México eran relativamente estables después de los años treinta, éstas (incluyendo el célebre "dedazo" por el cual los presidentes personalmente seleccionaban a su sucesor) eran mayormente informales (Weldon 1997; Langston 2003). Un ejemplo argentino, que ya dimos, es la norma constitucional que asegura el puesto "de por vida" a los jueces, conservada religiosamente desde la Constitución de 1853, pero que sin embargo fue violada por casi todos los gobiernos civiles y militares a partir de los años cuarenta. Como demuestra Helmke, las elites argentinas adhieren a una norma informal por la que comúnmente se espera que los gobiernos entrantes completen a su favor la Corte Suprema. Otro ejemplo son las elecciones internas del Partido Justicialista (PJ). Aunque las internas para candidatos presidenciales y líderes partidarios nacionales figuran en los estatutos del PJ desde 1987 y permanecen en los libros desde entonces, no hubo una sola elección para nombrar su Dirección Nacional entre 1987 y 2004, y solamente una vez, en 1988, hubo una elección interna competitiva de candidato presidencial.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho corresponde a instituciones que no son estables ni cumplen con las reglas regularmente. En esta forma de debilidad institucional "pura" el acoplamiento entre las reglas formales y la conducta real es muy laxo: las reglas existen por escrito, pero en la práctica se hace poco para contener a los actores o moldear sus expectativas. Muchas constituciones latinoamericanas del siglo XIX entran en esta categoría. A diferencia de la constitución estadounidense, las latinoamericanas han sido burladas constantemente (de ahí el uso generalizado de "estados de excepción") y frecuentemente reemplazadas. Además, muchas instituciones argentinas reúnen inestabilidad y poca capacidad para hacer cumplir sus reglas. Un ejemplo son las que rigen los mandatos presidenciales. Entre 1928 y 2003, el precepto constitucional que mandaba que el presidente elegido cumpliera un único período

de seis años (que luego se redujo a cuatro) no se cumplió plenamente ni una sola vez. En 1930, 1962, 1966, 1976, 1989 y 2001 los presidentes elegidos no terminaron sus mandatos.⁵ Dos presidentes —Perón y Menem— completaron sus mandatos, pero impulsaron reformas en la Constitución para permitirse un segundo período. Otro ejemplo es el sistema tributario. Las leyes impositivas en Argentina se ignoran continuamente y, como resultado, prácticamente cada gobierno en los últimos años de historia argentina las ha modificado con el objetivo de mejorar su capacidad para hacer cumplir las reglas.

Incluso estos casos "puros" de debilidad institucional difieren de la ausencia de instituciones. Dado que ellas existen en el papel, aun las instituciones inestables o de débil capacidad para hacer cumplir sus reglas pueden guiar levemente las expectativas de los actores al proporcionar alguna señal sobre la conducta de los demás. Aun cuando sea poco probable que se cumplan las reglas escritas los actores deben por lo menos tomarlas en cuenta al desarrollar nuevas estrategias, en parte porque otros actores pueden llegar a cumplirlas. Ciertamente, las reglas que se subvierten de manera amplia pueden servir no obstante como punto de referencia, incluso ser una suerte de punto focal en el menú de opciones disponibles para los actores. Bajo las condiciones pensadas como "el estado de la naturaleza", cuando no hay reglas no existen esta guía ni puntos de referencia.

Las instituciones varían no sólo en su diseño sino también en su nivel de estabilidad y capacidad para hacer cumplir sus reglas. Cada uno de los modelos institucionales anteriormente descriptos pueden encontrarse tanto en Latinoamérica como en Estados Unidos y en democracias establecidas, aunque la particular combinación de tipos institucionales varíe considerablemente en cada caso. Es más, contrariamente a las suposiciones de gran parte de la literatura (que considera que instituciones formales fuertes son las que producen resultados en "equilibrio", o estables) estos cuatro modelos pueden ser duraderos. Por ejemplo, los institucionalistas a menudo suponen que la falta de capacidad para hacer cumplir las reglas debilitará la estabilidad institucional. En otras palabras, si las reglas no se cumplen de manera estable (es decir, en equilibrio) no generarán expectativas compartidas, y por consiguiente se derrumbarán.⁶ Sin embargo, algunas reglas formales perduran precisamente

⁵ *Nota del Traductor:* En los primeros cuatro casos, la remoción se debió a golpes de Estado. En los últimos dos, a entregas anticipadas del poder —1989— o a la renuncia del presidente, 2001.

⁶ De acuerdo con esta lógica, al percibir los actores que el no cumplimiento probablemente quedará impune, es menos probable que sigan las reglas sostenidamente, lo cual erosiona las expectativas de conducta que generan las instituciones. Ver Laitin y Grief (2004) para una interpretación relativa aplicada a los cambios institucionales endógenos.

te porque no son cumplidas, como, por ejemplo, las reglas electorales de la posrevolución mexicana. Si las reglas se hubiesen cumplido rigurosamente, con elecciones libres de fraudes y otros abusos, es probable que se hubiera generado un intenso conflicto político que amenazara la estabilidad del régimen. En otras palabras, la extraordinaria estabilidad del régimen mexicano posterior a 1917 descansaba, en parte, en la falta de cumplimiento sistemático de elementos claves de la Constitución de 1917. Argentina ofrece un caso contrario. Después de un período de fraude electoral —de 1930 a 1943—, las leyes electorales argentinas fueron cumplidas en su mayoría, dado que hubo poco fraude o manipulación del escrutinio. Pero una consecuencia de este cumplimiento de las reglas fue la inestabilidad sostenida, ya que algunos actores poderosos a los que no les gustaban ciertos resultados electorales (generalmente victorias peronistas) decidían anular las elecciones por completo.

Implicancias teóricas

Las variaciones en la fuerza institucional formal tienen implicancias importantes para poder comprender cómo funcionan las instituciones. El hecho de que las instituciones sean fuertes o débiles afecta intensamente las expectativas de conducta de los actores. Dentro de un contexto de instituciones fuertes los actores pueden suponer que (1) otros operarán según las reglas, y (2) que las reglas perdurarán en un futuro previsible. Cuando se da un cambio institucional generalmente cambia de manera predecible y a través de procedimientos claramente definidos (es decir, legales o constitucionales). En tal contexto, la discreción de los actores en el corto plazo es relativamente bajo: el menú de opciones conductuales se limita a aquellas prescritas o permitidas por las reglas formales. Estas limitaciones reducen la incertidumbre de los actores. Dado que los actores creen que los demás están limitados por las reglas de igual manera, y que las reglas perdurarán, estos desarrollan expectativas estables sobre cómo se comportarán los demás, lo cual extiende los horizontes temporales y facilita la cooperación (O'Donnell 1994). Además, donde se espera que en un futuro previsible las instituciones persistan (y hagan cumplir las reglas), los actores probablemente las tomen con seriedad. Por consiguiente, invertirán tiempo y energía en cuestiones de diseño institucional, y una vez que las instituciones estén establecidas invertirán en las habilidades y organizaciones necesarias para lograr sus metas a través de esas instituciones (North 1990b: 364-5, Pierson 2000).

La debilidad institucional crea modelos de expectativas y conductas notablemente diferentes. Si las instituciones son débiles los actores no pueden suponer que otros obedecerán las reglas, o que las reglas persistirán en un futuro previsible. Las reglas (y los procesos con los que se crean las reglas) puede cambiar inesperada y fuertemente, y de modos anómalos. En este contexto, la discreción del actor con respecto a las reglas es mucho mayor. Los actores pueden optar por estrategias indicadas en las reglas, pero también pueden escoger entre las varias opciones extra-institucionales, lo cual resulta en una incertidumbre mayor.⁷ Al faltar reglas de juego estables y obligatorias los actores no pueden desarrollar expectativas basadas en conductas pasadas. Esta incertidumbre generalmente produce menores niveles de confianza y cooperación, y en plazos más cortos (O'Donnell 1994: 59). Por último, cuando las instituciones son débiles, los actores las tomarán menos seriamente. Si los políticos no esperan que las reglas de juego perduren o sean cumplidas es poco probable que inviertan en ellas.

Estas diferencias de expectativas en el actor tienen importantes implicancias para las teorías sobre las instituciones políticas. Estudios comparados de las instituciones políticas, que se concentran mayormente en las diferencias del diseño institucional formal, a menudo dan por sentado que hay una relación estrecha entre las reglas formales y las expectativas y conducta de los actores. Es decir, que ellos suponen que las restricciones formales pueden trazarse más o menos directamente sobre la acción estratégica. Sin embargo, cuando no se hacen cumplir sistemáticamente las reglas escritas se hace más problemático suponer que las instituciones formales le dan forma a los incentivos y al comportamiento de los actores (y por consiguiente que el diseño institucional tiene un efecto importante en los resultados políticos).

La existencia de variaciones en la fuerza institucional propone desafíos para varias áreas de investigación comparativa. Por ejemplo, las comparaciones transnacionales de instituciones deben lidiar con el hecho

⁷ La incertidumbre puede ser mayor en niveles medios y bajos de fuerza institucional. En los niveles más bajos de fuerza institucional cuando *nadie* espera que se cumplan las reglas, el resultado de no cumplimiento es estable y previsible. O sea, que los actores operan con una comprensión compartida que nadie juega según las reglas de juego. En cambio, a niveles de medianos a bajos de fuerza institucional el grado de previsibilidad es más bajo. Dado que las reglas formales son cumplidas al menos intermitentemente, y debido a que por lo menos algunos actores juegan según esas reglas, los actores no saben si registrará alguna regla en una instancia en particular, y si es así, cuál regla sería. Agradecemos a Kurt Weyland por habernos sugerido este punto.

que dos reglas formales que son idénticas por escrito pueden funcionar de manera diferente en la práctica. Los debates sobre arreglos constitucionales y sus efectos (tales como la literatura sobre presidencialismo versus parlamentarismo) raramente examinan las diferencias de fuerza institucional. No obstante, como han demostrado los estudios de presidencialismo en Latinoamérica, los controles constitucionales sobre los poderes ejecutivos apenas se hacen cumplir en muchos casos, y por consiguiente la autoridad real de los presidentes puede exceder holgadamente sus prerrogativas constitucionales (Hartlyn 1994; O'Donnell 1994; Weldon 1997). Estos casos de "hiperpresidencialismo" (Nino 1996) no pueden atribuirse estrictamente al diseño constitucional: también son producto de la debilidad institucional.

La variación de fuerza institucional también es importante para la investigación sobre diseminación institucional. Mucha de esta literatura supone que los arreglos institucionales formales tendrán un efecto uniforme en todos los casos.⁸ Sin embargo, varios estudios recientes han demostrado que las reglas escritas funcionan de manera bastante diferente cuando se diseminan en diferentes países, en parte debido a la variación de grado con el cual las reglas se cumplen realmente (Kopstein y Reilly 2000; Mukand y Rodrik 2002). De hecho, las elites pueden importar instituciones formales sin ninguna intención de cumplir con sus reglas.⁹

Las variaciones en la fuerza institucional también son fundamentales para las investigaciones sobre el diseño institucional. A menudo las teorías de diseño institucional presuponen que los actores operan con perspectivas de largo plazo, es decir que los actores esperan que las reglas que ellos crearon tanto superen como restrinjan conductas futuras (Moe 1990; Geddes 1994, 1996). Basándose en estas suposiciones, los académicos han demostrado que la competencia política puede inducir a los políticos a crear instituciones autárquicas para reprimir a sus rivales, como también para impedirles que reviertan ciertas políticas, cuando ellos están en el poder (Moe 1990).¹⁰ Por ejemplo, en Chile, el gobierno de Pinochet creó una nueva Constitución, un Banco Central autónomo y

otras instituciones autárquicas, con la clara intención de limitar a sus sucesores democráticos (Boylan 2001). Pero los políticos que esperan que las instituciones no perduren tienden a comportarse de manera muy diferente. Así, los militares argentinos, que seguramente tenían menos confianza en la durabilidad de sus propias instituciones, no se esmeraron en diseñar reglas para el período de posttransición. Lejos de crear una nueva constitución o instituciones económicas autárquicas, los militares buscaron en cambio negociar un pacto informal con sus probables sucesores del peronismo que asegurara su protección para cuando dejaran el poder. No fue hasta que ese pacto se demostró imposible que el gobierno militar decretó una amnistía para autoprotegerse de futuras acciones jurídicas (Munck 1998: 155-56), y, como los militares podrían haberse imaginado, esta ley fue derogada de inmediato por el gobierno de Alfonsín.

Del mismo modo, los académicos que tratan a las instituciones como mecanismos de "compromiso creíbles" (North y Weingast 1989; Shepsle 1991) argumentan que los actores crean instituciones para obligarse en el corto plazo a obtener ganancias de largo plazo que sean mutuamente beneficiosas. Así, el poder ejecutivo puede delegar autoridad en el parlamento y en la corte suprema de justicia para comprometerlos a no expropiar las ganancias del sector privado de modo de incrementar su credibilidad y su ingreso fiscal (North y Weingast 1989). Estas teorías de autocontrol por parte de los poderes ejecutivos dan por sentado la existencia de un contexto institucional estable en el cual los actores esperan que las reglas que ellos crean sean cumplidas y perduren en el tiempo. Sin embargo, si las perspectivas temporales de los políticos son cortas y no esperan que las instituciones que crearon perduren, es menos probable que las diseñen con miras a establecer su credibilidad y es más probable que maximicen su criterio y poder en el corto plazo. Esta dinámica se ve en la Bolivia del siglo XIX. Entre 1825 y 1899, "todos los presidentes bolivianos lidiaron con alzamientos e intentos de golpe de estado; varios fueron asesinados en sus funciones, [...] y casi ninguno pudo terminar su mandato". En este contexto de extrema inestabilidad los presidentes estaban poco interesados en establecer mecanismos de compromiso creíbles, y prefirieron maximizar los recursos de poder de corto plazo (Loveman 1993:235). De esta manera, aunque el general José Miguel Velasco diseñó una constitución liberal en 1839 en la cual se limitaban el poder ejecutivo y el militar, él "no pudo implementar [...] la Constitución ni consolidar a su gobierno" antes de ser derrocado por una sublevación armada. Su sucesor, José Ballivián, redactó una nueva Constitución que creó una

⁸ Ver, por ejemplo, el índice de liberalización de Lora (2001) que mide la diseminación de reformas de mercado en Latinoamérica.

⁹ Según Weyland (2004), los funcionarios públicos a veces adoptan instituciones formales simplemente para demostrar su "modernidad".

¹⁰ Para ver sus aplicaciones a Latinoamérica, ver Geddes (1994); Boylan (2001); Schamis (2001) y Bill Chávez (2003).

"presidencia onnipotente", proveyó al ejecutivo con extensos recursos de clientelismo y extendió el período presidencial a ocho años (Loveman 1993: 242-5). Sin ningún interés en crear mecanismos de compromiso creíble de largo plazo, Ballivián diseñó una Constitución que maximizaba su acceso de corto plazo a los recursos del poder.

Por último, la debilidad institucional también tiene importantes consecuencias para las teorías del desarrollo institucional. Recientes investigaciones sobre el rol de la *path dependence* han demostrado que las instituciones políticas frecuentemente son propensas a "retornos crecientes" (Pierson 2000b). De acuerdo con Pierson, las instituciones alienan a individuos y organizaciones a invertir en habilidades especializadas, a profundizar relaciones con otros individuos y organizaciones, y a desarrollar identidades políticas y sociales particulares. Estas actividades aumentan el atractivo de los arreglos institucionales existentes relacionados con alternativas hipotéticas. Cuando los actores toman compromisos basados en políticas e instituciones existentes el costo de salir de estos arreglos preestablecidos aumenta notablemente. (2000a: 259).

Cuando se acumulan las inversiones vinculadas a las instituciones existentes, en lugar de apostar a otras alternativas, los actores desarrollan un fuerte interés especial en los arreglos institucionales existentes y, también, adquieren habilidades y recursos necesarios para defenderlos (North 1990b: 364-65). En consecuencia se hace cada vez más difícil revertir el curso. Estos mecanismos de retroalimentación dan cuenta de la persistencia de legados institucionales y de la relativa estabilidad de muchas instituciones.

No obstante, si los actores no esperan que las instituciones perduren o hagan cumplir sus reglas son menos propensos a invertir en habilidades u organizaciones que sean apropiadas a ellas, y por lo tanto es menos probable que tomen interés en estas instituciones. En tales casos se pueden revertir decisiones institucionales anteriores con relativa facilidad. A modo de ejemplo, durante su presidencia y posteriormente, cuando su exilio, continuamente Perón reorganizó desde arriba el partido que había creado. Entre la fundación del peronismo en 1945 y la muerte de Perón, en 1974, ninguna estructura de conducción partidaria se mantuvo por más de algunos años. Dado que la organización podía ser desintegrada y recreada de la nada a cada momento, los peronistas aprendieron que en vez de invertir en la organización partidaria convenía mejorar las relaciones personales con Perón. Esto dio como resultado que hubiera pocos intereses especiales conectados a la burocracia partidaria. Nunca

hubo un efecto permanente que fijara esas instituciones, y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el costo de revertir el curso y reorganizar completamente el partido se mantuvo bajo.

Por lo tanto, la poca estabilidad y el incumplimiento de las reglas afectan a largo plazo la manera en que las instituciones le dan forma a las expectativas y comportamientos de los actores. Dado que la mayor parte de las políticas aplicadas en los países en desarrollo son más parecidas a las descriptas para la Argentina (con su abundancia de instituciones débiles) que a las existentes en los Estados Unidos (en donde muchas instituciones políticas son excepcionalmente fuertes), es esencial que los académicos comiencen a refinar las teorías sobre las instituciones de modo que puedan aplicarse útilmente a un rango mayor de casos.

Las secciones a continuación toman el paso inicial en ese sentido, utilizando el caso argentino para desarrollar hipótesis sobre las consecuencias y causas de instituciones débiles.

Las consecuencias de la debilidad institucional

La debilidad institucional entendida como la ausencia de estabilidad y/o capacidad para hacer cumplir las reglas puede generar resultados o comportamientos políticos que difieran de los que se esperan de las reglas formales. Partiendo de este análisis la siguiente sección plantea cuatro hipótesis iniciales sobre los efectos de la debilidad institucional.

Problemas de coordinación

La debilidad institucional crea severos problemas de coordinación entre actores políticos y económicos. La ausencia de reglas de juego estables y obligatorias acrecienta la incertidumbre de los actores con respecto al comportamiento de los demás. Dado que los actores no tienen la seguridad de que las reglas existentes permanezcan, sus perspectivas temporales serán más breves. Pueden tener incentivos para desertar anticipándose a la aparición de posibles nuevas reglas, lo que pueden preferir antes de quedar como tontos jugando con las reglas anteriores. Y debido a que no se cumplen las reglas sistemáticamente, los actores desarrollan expectativas de que otros no siempre las cumplirán. Dentro de una dinámica que se asemeja a un toma y daca al revés (Axelrod 1984) es más probable que los actores que pueden desertar sin sanciones lo hagan nuevamente, haciendo que la cooperación sea cada vez más difícil de sostener (Nino 1992).

Como ilustra el caso argentino, los problemas de coordinación causados por la ausencia de reglas estables y obligatorias pueden tener un abanico de efectos nocivos, tanto en lo político como en lo económico. Los costos políticos de una falla de coordinación se ven claramente en la respuesta del peronismo a la crisis de 2001 y 2002. El PJ tiene de larga data una falta de reglas obligatorias para asegurar la cooperación y disciplina internas; cuando la renuncia del presidente De la Rúa generó incertidumbre, la desconfianza interna en el partido y sus conflictos sin mediación los sumieron en el caos. Una total falta de cooperación y disciplina entre los líderes del partido contribuyó al colapso de la presidencia interina de Adolfo Rodríguez Saa (después de sólo una semana) en 2001. Y eso llevó al peronismo al borde de una hecatombe en 2002. Con el partido en un estado de virtual anarquía, el conflicto entre el presidente Duhalde y el ex presidente Menem antes de las elecciones presidenciales del 2003 trascendió los canales institucionales. Los líderes del partido primero ignoraron y luego rechazaron el sistema formal de internas partidarias para la elección de candidatos. Puesto que carecían de mecanismos para establecer reglas de nominación que logran un cumplimiento generalizado (varios candidatos amenazaron con desertar y postularse fuera del partido), los líderes del PJ fueron obligados a abandonar por completo el proceso de nominación y permitir que tres peronistas se postularan separadamente en las elecciones nacionales. Debido a que esta solución dividía el voto partidario entre tres candidatos, la ineptitud del peronismo para resolver sus conflictos internos pudo poner en riesgo su victoria.¹¹

Los problemas de coordinación también tuvieron severas consecuencias para las políticas públicas. La continua inestabilidad institucional en Argentina ha impedido que se forjen acuerdos intertemporales, lo que ha limitado la cooperación y fomentado la desconfianza entre líderes políticos clave, tales como presidentes, legisladores, gobernadores y grupos de interés. Como resultado los actores políticos y económicos operan con límites de tiempo extremadamente cortos, y generalmente no buscan establecer arreglos políticos que perduren en el tiempo. Debido a que las reglas formales no son lo suficientemente creíbles para asegurar acuerdos intertemporales, los actores políticos tienden a cambiar políticas en pos

¹¹ Nota del Traductor: Los candidatos que más se aproximaron a poner en riesgo el triunfo de los representantes del peronismo en esa elección fueron Ricardo López Murphy y Elisa Carni. Ambos, sin embargo, estuvieron finalmente lejos de acceder al balotaje.

de objetivos de corto plazo cuando se les da la oportunidad. El resultado ha sido la reiteración de oscilaciones políticas, algunas de largo alcance, lo que de acuerdo con Spiller y Tommasi, es una de las causas más importantes del pobre desempeño económico durante gran parte del siglo XX.

La búsqueda de soluciones en políticas rígidas

Relacionada con la anterior, una segunda hipótesis es que la debilidad institucional crea incentivos para que los actores adopten arreglos de políticas muy rígidas, para poder superar los problemas de credibilidad generados por fracasos institucionales pasados. En los casos en que gobiernos anteriores abandonaron continuamente las reglas establecidas por ellos mismos o por sus predecesores, los nuevos gobiernos tendrán muchas dificultades en convencer a los actores políticos y económicos de que esta vez jugarán según las reglas. Para en este contexto lograr credibilidad los gobiernos intentan crear reglas y procedimientos rígidos que los obliguen fuertemente en sus decisiones de política pública, reglas muy difíciles de "desanudar". En otras palabras, para asegurarles a los actores políticos y económicos que no serán perjudicados por decisiones sobre políticas públicas, los gobiernos crean procedimientos que aseguran ciertos resultados y son muy costosos de cambiar. Aunque estos arreglos tan rígidos tienden a crear externalidades negativas en otras áreas, la voluntad del gobierno de pagar estos costos suele ser esencial para la credibilidad de los arreglos. Así, los mecanismos de "hipercompromiso" pueden generar credibilidad en el corto plazo, pero lo hacen frecuentemente a costa de reducir la capacidad de los funcionarios públicos para adaptarse a condiciones cambiantes de política o economía.

La Ley de Convertibilidad es un ejemplo de este tipo de "hipercompromiso": fue diseñada para remediar una severa brecha de credibilidad del gobierno ante los inversores, acreedores y ciudadanos argentinos luego de años de inestabilidad de la política macroeconómica. La ley ataba las manos del gobierno en materia de política monetaria y cambiaria, fijando rigidamente un resultado deseado (la paridad cambiaria con el dólar) para obtener la confianza de actores descreídos. El sistema fue extremadamente difícil de cambiar. Dado que sólo la acción (pública) legislativa podía terminar con la Convertibilidad, el sistema no se podía alterar sin riesgo de comenzar una corrida de la moneda (con posibles consecuencias hiperinflacionarias) (Starr 1997). La convertibilidad generó importantes externalidades negativas en otras áreas de las políticas públicas, particularmente la pérdida de competitividad en el plano co-

mercial, lo que no impidió que el gobierno la utilizara como señal de su "hipercompromiso". Las rigideces de la Convertibilidad colaboraron para restaurar la confianza de inversores y acreedores en el corto plazo, pero dejó al gobierno argentino sin las herramientas macroeconómicas para responder al empeoramiento económico posterior a 1998, con consecuencias devastadoras (Galiani, Heymann y Tommasi 2003).

La fluidez institucional y la capacidad para un rápido cambio

Una tercera hipótesis es que la inestabilidad institucional puede facilitar el cambio. Las instituciones estables tienden a inhibir tanto el cambio rápido como el de largo alcance (Huntington 1968; Zucker 1977; Schedler 1995). Esto restringe las opciones disponibles, estabiliza las expectativas de los actores y convierte en rutinario cierto comportamiento, de manera que se fortalecen los patrones existentes y se anulan las alternativas radicales. Las propuestas de cambio radical tienden a enfrentarse con una efectiva y generalizada resistencia porque las inversiones vinculadas a las instituciones existentes le dan a los actores un interés en las mismas y mayor capacidad para defenderlas. Así, las instituciones fuertes tienden a ser "pegajosas", en el sentido de que no cambian tan rápidamente como la distribución de poder y de las preferencias subyacentes. En el mejor de los casos, los cambios tienden a ser lentos y paso a paso.

En contraste, las instituciones débiles son más abiertas a cambios rápidos o de gran alcance. Cuando las reglas no son cumplidas sistemáticamente las opciones de los actores no son circunscriptas a un conjunto de opciones estables y acotadas, sino que tienen un menú más amplio de opciones estratégicas a su disposición. Pueden elegir entre opciones prescriptas por las reglas formales (por ejemplo A, B o C), pero pueden también elegir opciones que violan las reglas (por ejemplo D o E), o bien intentar cambiar las reglas para crear nuevas opciones. Asimismo, pocas reglas son reforzadas por intereses especiales poderosos. De ahí que las instituciones débiles tiendan a ser altamente fluidas. En lugar de ser lento y paulatino, el cambio es a menudo rápido y extenso.

Aunque la fluidez crea incertidumbre y desorden, también es fuente de flexibilidad e innovación. Esta flexibilidad puede mejorar la capacidad de una organización o régimen para adaptarse durante una crisis. Las reglas de juego estables y efectivas limitan la velocidad y, a veces, también el grado de adaptación de las organizaciones a las condiciones externas. En un marco institucional altamente estable los tomadores de

decisiones tienden a considerar un número menor de alternativas estratégicas (Nelson y Winter 1982: 74-83) que posiblemente sean inapropiadas para una instancia de crisis. Incluso cuando los líderes conciben estrategias viables de adaptación, las rutinas establecidas y las reglas de decisión pueden limitar su capacidad de implementarlas. En cambio, las instituciones inestables dan mayor espacio para maniobrar en el proceso de buscar y llevar a cabo estrategias de adaptación. Esta adaptación rápida se vio en la transformación del peronismo en la década de 1990. Como argumenta Levitsky, la flexibilidad generada por la estructura partidaria débilmente institucionalizada facilitó su transformación entre fines de los años ochenta y principios de los noventa, cuando se modificó un partido que era populista y de base obrera en un vehículo de implementación de profundas reformas pro-mercado. Estos cambios programáticos rápidos y de largo alcance le permitieron al PJ sobrevivir como una fuerza política importante durante la era neoliberal. La fluidez interna del PJ también le permitió adaptarse a la crisis política y económica de 2001 y 2002, cuando el partido desechó el programa y liderazgo menemistas y los cambió por una orientación más progresista con Néstor Kirchner.

Respuestas informales a la debilidad institucional formal

Por último, la debilidad institucional crea incentivos para que los actores políticos persigan sus objetivos a través de canales informales. En algunos casos sus estrategias informales adhieren a (o evolucionan en) reglas y procedimientos alternativos que, aunque tácitos, son ampliamente conocidos, aceptados y cumplidos. Estas instituciones informales frecuentemente sirven como guía respecto de cómo comportarse en un contexto en el que las reglas formales no son cumplidas (Helmke y Levitsky 2003).¹² A modo de ejemplo, la violación de la garantía constitucional del ejercicio vitalicio del cargo de juez ha sido habitual desde la década de 1940: la mayoría de los gobiernos civiles y militares removían a los jueces adversos y los reemplazaban con jueces aliados. Tan frecuentemente se cambiaba la Corte Suprema de Justicia en cada cambio de gobierno que sus jueces lo esperaban y lo daban prácticamente por he-

¹² Por ejemplo, la falta de cumplimiento de las reglas de tránsito en Argentina ha resultado en una norma generalizada que nadie se detenga ante una señal de PARE. Por lo tanto, cuando un extranjero se detiene ante ella puede causar un accidente porque ningún conductor esperaría un comportamiento de cumplimiento de las normas formales.

cho. Estas expectativas generaron un patrón de conducta distinto e informal. Así, Helmke encuentra un patrón de "deserción estratégica" en el que los jueces apoyan al ejecutivo mientras que su retención del poder es firme, pero en cuanto se percibe que el gobierno está por caer los jueces tienden a desertar y a emitir fallos alineados con el sucesor esperado.

Otro ejemplo puede tomarse de un trabajo de Peruzzotti sobre la protesta ciudadana durante y después de los noventa. De acuerdo con Peruzzotti, gran parte de esta protesta puede considerarse una respuesta de "la sociedad" al fracaso del Estado en hacer cumplir la ley. Así, el fracaso repetido del poder judicial argentino y otras instituciones democráticas formales para controlar abusos del Estado (o responsabilizar a sus funcionarios por estos abusos) creó el incentivo para las organizaciones civiles y los medios para que se movilizan en busca de esos fines. Cuando los ciudadanos aprendieron que podían efectivamente castigar a los funcionarios del Estado a través de la protesta y la exposición en los medios se dio un patrón semi institucionalizado de "accountability social".¹³ Resta investigar si la protesta cívica puede reemplazar a las instituciones formales de *accountability* horizontal o si ayuda a fortalecer estas instituciones.

Los orígenes de la debilidad institucional

El problema de cómo dilucidar la fuerza institucional ha recibido relativamente poca atención de los académicos, mayormente debido a que la literatura lo da por sentado. Sin embargo, el grado de estabilidad y capacidad para hacer cumplir las reglas escritas varía considerablemente. Esta variación requiere de una explicación. En esta sección final utilizamos el caso argentino para desarrollar algunas hipótesis sobre las causas de fortaleza y debilidad institucional. Examinamos principalmente: (1) orígenes institucionales, particularmente las intenciones de los actores y la existencia (o falta de ella) de un equilibrio inicial, y (2) el rol del tiempo en la creación de expectativas de estabilidad y, en consecuencia, la forma de fomentar la inversión en las instituciones.

La creación de instituciones débiles

Como se remarcó anteriormente, gran parte de la literatura institucionalista en la ciencia política asocia la creación de instituciones formales

con la aparición de instituciones estables y efectivas. Es decir, se presupone que los actores con voluntad y capacidad de crear reglas formales también tienen la capacidad y voluntad de hacerlas cumplir. Una vez que se ponen por escrito, se presupone que las reglas están en equilibrio, que son aceptadas por todos los actores con poder suficiente para desafiárlas o son impuestas con éxito por un grupo de actores sobre otro.¹⁴

Por otra parte, las instituciones formales pueden "nacer débiles". Esto puede ocurrir tanto de manera intencional como no intencional por una variedad de razones. Primeramente, los actores pueden no haber querido crear instituciones fuertes.¹⁵ La literatura de isomorfismo institucional ha demostrado (Meyer y Rowan 1991) que es posible que los actores creen reglas formales porque esto se ve públicamente o internacionalmente correcto y no porque vayan a utilizarlas. De hecho, muchas de estas instituciones son poco más que "cortinas de humo" creadas por elites estatales que en realidad no tienen intenciones de hacerlas cumplir (Weyland 2004).¹⁶ Estas instituciones pueden estar en equilibrio, pero muchas veces es un equilibrio basado en las expectativas compartidas de que las reglas no serán cumplidas.

Los actores también pueden crear reglas formales que no esperan que perduren. Por ejemplo, pueden crear reglas formales sólo como un medio coyuntural de demostrar su fuerza o de debilitar a su oponente durante periodos de conflicto político. Aunque pueden ser cumplidas inicialmente, estas reglas a veces tienen poca utilidad (incluso para sus creadores) más allá de la tarea inicial. Por ejemplo, dirigentes peronistas continuamente emplean reformas de estatutos como armas coyunturales en luchas de poder intestinas, muchas veces insertando cláusulas que

¹⁴ Aunque los académicos no están de acuerdo sobre la naturaleza del equilibrio subyacente, mientras que algunos ponen énfasis en las bases cooperativas o contractuales (Shepsle 1986) y otros en el rol del poder y la coerción (Knight 1992; Thelen y Steinmo 1992), convergen en la suposición que ese equilibrio existe. Ninguno de los dos enfoques teóricos concede la posibilidad de que las instituciones formales puedan ser diseñadas por escrito pero fallan en permanecer o en lograr cumplimiento efectivo. Se puede ver en Jones-Luong y Weinthal (2004) una discusión profunda de ambos puntos de vista sobre los orígenes institucionales.

¹⁵ Agradecemos a Pauline Jones-Luong por haber resaltado este punto.

¹⁶ Por ejemplo, durante su segundo mandato presidencial Menem respondió a acusaciones de corrupción creando la Comisión Nacional de Ética Pública. Pero seguramente fue creada con la intención de ser una "cortina de humo". No sólo que la Comisión no investigó las acusaciones de corrupción hechas por los medios sino que se negó a hacer pública la declaración del patrimonio del presidente Menem, en violación directa de sus propias reglas. Ver Clarín 1 de Septiembre de 1998.

¹³ Ver también Smulovitz y Peruzzotti (2003).

estipulan que las reglas se emplearán "por esta única vez". De esta manera en el 2002, los aliados de Eduardo Duhalde, para debilitar a Carlos Menem, el entonces presidente, pusieron en marcha reformas "temporarias" a los estatutos del PJ que suprimían la interna partidaria para presidente (que Menem probablemente hubiera ganado) y crearon una "comisión de acción política" paralela que le usurpó el poder al Consejo Nacional liderado por Menem.

Asimismo los actores pueden crear instituciones formales con la intención de que sean fuertes pero sin embargo, fallan en sostenerlas o hacer cumplir sus reglas. Las reglas recientemente creadas tal vez no puedan lograr el equilibrio, o sea, ser aceptadas por o impuestas con éxito sobre todos los actores con poder suficiente para desafiárlas seriamente. Por ejemplo, las reglas formales pueden ser creadas por actores que temporalmente controlan a los organismos que crean las reglas (particularmente las ramas ejecutiva o legislativa), pero carecen de poder para hacer que esas reglas sean obligatorias para todos los actores. Dicho de otro modo, los diseñadores institucionales tienen capacidad para crear reglas, pero su autoridad es demasiado limitada o muy tenue para hacerlas cumplir sistemáticamente o asegurar que perduren lo suficiente para dar forma a las expectativas de los actores. Esta situación puede darse, por ejemplo, cuando los civiles electos toman el poder, pero el poder "real" lo tiene los militares o las autoridades religiosas (Guatemala en los años ochenta, Irán pos-revolucionario). Así puede darse el caso de que los diseñadores institucionales en el momento de hacer las reglas no incluyan en el consenso a ciertos actores con poder, pero que tampoco los derrotan definitivamente. En estos casos los grupos excluidos probablemente subvertirán y, de ser posible, eliminarán las reglas a través de un golpe de Estado o presionando detrás de escena no bien tengan la posibilidad de hacerlo. En tal contexto los actores asignarán de inmediato una probabilidad menor a las expectativas de que los demás sostengan y cumplan las nuevas reglas, lo que puede animarlos a desertar y tratar de cambiar el status quo.

La Argentina ha fracasado repetidas veces en lograr un equilibrio vía consenso o imposición. A lo largo de gran parte del siglo XX los gobiernos militares y civiles intentaron, pero no pudieron, imponer reglas y regímenes que excluyeran actores poderosos. Por ejemplo, el primer gobierno peronista impuso en 1949 una nueva Constitución sin incorporar en su gestión a la Unión Cívica Radical (UCR), a conservadores o partidarios de otras fuerzas políticas. Esta falta de consenso erosionó su legitimidad e hizo que algunas instituciones alternativas fueran tanto imagi-

nables como deseables para los actores excluidos. De ahí que a pesar de las mayorías electorales de Perón sus oponentes (muchos de los cuales todavía conservaban amplio poder) nunca aceptaran las nuevas reglas de juego, y cuando Perón fue derrocado en 1955 la Constitución de 1949 fue rápida y fácilmente desechada.¹⁷ Las décadas que siguieron al derrocamiento de Perón se caracterizaron por una parálisis en la que ningún grupo pudo lograr un triunfo definitivo; los actores políticos más importantes no podían llegar a un acuerdo básico sobre las institucionales centrales. Los intentos, tanto electorales (1957 y 1966) como militares (1966 y 1972) de imponer regímenes que excluyeran al peronismo fracasaron, porque el peronismo y los trabajadores utilizaban su gran poder electoral y de movilización para hacer que esos regímenes fueran insostenibles (O'Donnell 1973, 1988; Cavarozzi 1987, McGuire 1997). Por varias décadas los gobiernos crearon reglas formales sin forjar un consenso en torno a ellas, y sin lograr obligar a cumplirlas a otros actores con poder. Como resultado, muchas de estas reglas no sobrevivieron más que a un solo gobierno.

Tiempos, expectativas del actor, e inversión en las instituciones existentes

Las variaciones en la fuerza institucional también son afectadas por el tiempo.¹⁸ Cuando los arreglos institucionales permanecen (y son cumplidos) en el tiempo, sobreviviendo a repetidas crisis y cambios de gobierno, los actores desarrollan expectativas de estabilidad. Estas expectativas los incitan a invertir en las instituciones existentes. Así, los actores que esperan que las instituciones permanezcan desarrollarán habilidades, tecnologías y organizaciones que serán apropiadas a esas instituciones (North 1990a, 1990b; Pierson 2000). Cuando estas inversiones específicas a los activos se acumulan en el tiempo los arreglos existentes se hacen más atractivos que otras opciones, y elevan así el costo del cambio institucional. Es decir, que los actores adquieren un interés especial en la continuidad institucional. Estos "retornos crecientes" crean una dinámica

¹⁷ En cambio las constituciones de 1853 y 1994 fueron más estables, aun cuando no fueran siempre cumplidas. La Constitución de 1853 fue impuesta a todas las provincias después de una victoria militar, y la reforma de 1994 se logró a través de un consenso, después de un acuerdo negociado entre los dirigentes del PJ y la UCR (Acuña 1994).

¹⁸ Con respecto al rol del tiempo en el desarrollo institucional, ver especialmente Pierson (en prensa).

de *path dependence*: un período inicial de persistencia institucional crea expectativas de estabilidad, lo cual induce a los actores a invertir en esas instituciones. Las inversiones específicas en esos activos aumentan la resistencia de las instituciones al incrementar el costo del cambio, y esto refuerza aún más las expectativas de estabilidad. El resultado es un ciclo virtuoso en el cual las expectativas de estabilidad refuerzan los arreglos institucionales existentes.

Pero estos ciclos virtuosos no ocurren invariablemente. Donde las instituciones formales son repetidamente eliminadas y/o dejadas sin efecto es poco probable que exista el efecto *path dependent* delineado anteriormente, y en esos casos los actores desarrollarán expectativas de debilidad institucional. En consecuencia es menos probable que inviertan en esas instituciones o desarrollen habilidades y tecnologías apropiadas. Al no haber retorno creciente el costo de dejar sin efecto las reglas será bajo. Dado que los actores saben que es probable que las nuevas instituciones no perduren tendrán menos intereses especiales en ellas. Y como saben que las nuevas reglas probablemente no se harán cumplir, les despiertan menos temor. El resultado es un ciclo vicioso en el que los actores constantemente esperan (y por lo tanto contribuyen con) la muerte institucional.

Los patrones de debilidad institucional pueden ser reforzados por el hecho de que los actores invierten en las habilidades y tecnologías correspondientes a un ambiente de inestabilidad institucional, o a reglas de juego informales alternativas. En un contexto de continua inestabilidad del régimen, por ejemplo, los actores pueden decidir no invertir en partidos políticos y habilidades legislativas (los que son útiles sólo en contextos democráticos) y en su lugar desarrollar habilidades (capacidad insurreccional), recursos (redes clandestinas y otras organizaciones no partidarias) y relaciones (con la iglesia, con militares o con fuerzas extranjeras) que incrementan su capacidad de operación en diferentes regímenes. Estas inversiones pueden brindarles a los actores un interés en la política no institucional que sólo reforzará los patrones existentes de debilidad.

Así como la estabilidad institucional puede ser auto sostenida, entonces, también se refuerza la fluidez institucional. Si los actores comienzan a esperar que las instituciones formales no perduren ni sean efectivas no invertirán en ellas. De ello resulta que el costo de subvertirlas o reemplazarlas permanecerá bajo incrementando la probabilidad de que haya más cambios, así como también refuerza las expectativas de debilidad institucional. Aunque estos períodos iniciales de fracaso institucional pueden

ser producto de circunstancias históricas contingentes (incluso simple mala suerte), pueden colaborar para que un sistema político entre en un largo camino de debilidad institucional.

La Argentina recorrió el camino de la inestabilidad institucional luego de la depresión de los años treinta y la incorporación a la política de la clase trabajadora. Las décadas de inestabilidad en el régimen (en el que no sólo las reglas sino también los procesos de creación de las reglas fueron repetidamente desechados) tuvieron un fuerte efecto sobre las expectativas de los actores. Debido a los frecuentes colapsos, suspensiones o purgas de las instituciones importantes, como la Constitución, el Congreso y la Corte Suprema la Argentina no pudo desarrollar expectativas estables en torno de muchas de las reglas del juego político del país. En cambio, se desarrollaron expectativas de inestabilidad. Al apostar a que las instituciones serían reemplazadas o purgadas con cada cambio de gobierno o régimen, los actores políticos y económicos no las tomaban en serio ni invertían en ellas. Como resultado, pocos tenían intereses en algún arreglo institucional en particular. De hecho muchos actores poderosos (incluyendo a los sindicatos peronistas, las élites económicas y a los políticos conservadores) invertían poco en instituciones electorales, legislativas u otras instituciones democráticas, y en cambio desarrollaron habilidades, organizaciones y relaciones (en particular con los militares) que los ayudaron a sobrevivir en un contexto de inestabilidad de régimen.¹⁹ En consecuencia, para un gran número de instituciones el costo de cambiar las reglas se mantuvo bajo.

Hay al menos algunas señales de que este patrón de debilidad institucional puede estar cambiando en la Argentina posterior a 1983. Aunque hay elementos del pasado que claramente perduran en el período contemporáneo ha sucedido un cambio importante: el proceso general de crear reglas —el régimen democrático— está estabilizado. Las elecciones de 1983 dieron comienzo a un período de elecciones competitivas durante el cual no pudieron el PJ ni la UCR lanzar un proyecto hegemónico, ni tampoco fue alguno de ellos amenazado con la exclusión permanente. Además los militares, el actor político que más había hecho peligrar los regímenes democráticos, fueron decididamente derrotados después de la nefasta guerra con Gran Bretaña en 1982. Varios otros factores elevaron el costo de desechar el régimen posterior a 1983, particularmente la brutalidad y el fracaso colosal de la última dictadura militar, lo que creó un

¹⁹ Con respecto a la falta de inversión en instituciones democráticas de los sindicatos peronistas ver McGuire (1997).

apoyo público sin precedentes a las instituciones democráticas, y el crecimiento en la región de las normas democráticas en la era pos Guerra Fría. La supervivencia de la democracia constituyó un cambio mayúsculo en las expectativas de los actores, y parece haber alentado a una mayor inversión en instituciones democráticas. Gran parte de la movilización cívica que tuvo lugar en los años noventa apuntaba a hacer que las instituciones fueran más controladas, y no a reemplazarlas. Resta por ver si esta estabilidad del régimen podrá fortalecer a otras instituciones y a qué velocidad.

Conclusión

Comenzamos este artículo aduciendo que un análisis del final del siglo XX en Argentina era útil para comprender muchos de los procesos políticos y económicos que estaban ocurriendo en Latinoamérica. Debido a compartidas características históricas, culturales y socioeconómicas, así como también a similares desafíos económicos y políticos, las teorías generadas por la investigación de la Argentina debe ser de utilidad para comprender estos procesos en otros casos latinoamericanos.

El nuevo institucionalismo en las ciencias políticas se basa, en gran parte, en estudios de esos países. Nosotros utilizamos a Argentina, un caso de contraste, para refinar esa literatura. Las teorías institucionalistas estadounidenses tienden a presuponer que las instituciones formales son estables y que se cumplen sus reglas sistemáticamente. Nuestro estudio de la política argentina deja en claro que esta teoría no siempre se sostiene. Las instituciones políticas argentinas varían considerablemente en cuanto a su fortaleza: mientras que algunas reglas son robustas y se cumplen con ellas con asiduidad, tantas otras son fluidas y subvertidas ampliamente. Para que el nuevo institucionalismo en las ciencias políticas genere teorías que sean verdaderamente abarcadoras, o sea, que se puedan aplicar no sólo a países capitalistas avanzados sino también a países en desarrollo, la fuerza de las instituciones formales no puede presuponerse. Al contrario, la fortaleza institucional debe ser tratada como una dimensión según la cual cada institución varía. El capítulo exploró, a partir de la experiencia argentina (tanto histórica como reciente) algunas de las consecuencias de las instituciones débiles y desarrolló algunas hipótesis iniciales sobre sus orígenes. Sin embargo, Argentina dista de ser un caso excepcional. Se podrán encontrar patrones similares en otros países, en Latinoamérica y en otras regiones, con instituciones políticas históricamente débiles.

La exportación a Latinoamérica de teorías institucionalistas estadounidenses es en muchos sentidos fructífera. Pero la construcción de teorías en la política comparada no debe ser una vía de un solo sentido. Como sugerimos, el institucionalismo comparado podría enriquecerse mucho con un intercambio mutuo en el cual los casos de Latinoamérica y de otros países en desarrollo se utilicen para refinar las teorías existentes y también generar y probar nuevas teorías (O'Donnell 2003). Esta fertilización cruzada enriquecería nuestra comprensión de la política comparada. Ciertamente, sólo a través de tal diálogo es que la política comparada puede tener alcance verdaderamente global.

Bibliografía

- Alesina, Alberto y Allan Drazen (1991). "Why are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review* 81 (December): 1170-1189.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, Nueva York: Basic Books.
- Bill Chavez, Rebecca (2003). "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces", *Comparative Politics* 35, No. 4 (July): 417-437.
- Boylan, Delia (2001). *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001.
- Carey, John (2000). "Parchment, Equilibria, and Institutions", *Comparative Political Studies* vol. 33 No. 6/7 (agosto-septiembre): 735-761.
- Cavarozzi, Marcelo (1987). *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires: CEAL.
- Eckstein, Harry (1975). "Case Study and Theory in Political Science", en F. Greenstein and N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 7: *Strategies of Inquiry*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Galiani, Sebastian, Daniel Heymann, y Mariano Tommasi (2003). "Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad", *Desarrollo Económico*, vol. 43, No. 169 (abril-junio): 3-44.
- Geddes, Barbara (1994). *Politicians' Dilemma*, Berkeley: University of California Press.
- Geddes, Barbara (1996). "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", en Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, eds. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Gourevitch, Peter (1989). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press.
- Greif, Avner y David Laitin. Forthcoming. "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*.
- Harblyn, Jonathan (1994). "Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, No. 4 (Winter): 91-144.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies* 44: 936-57.

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", Notre Dame: Kellogg Institute Working Paper No. 307 (septiembre 2003).
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jones-Luong, Pauline y Weinthal, Erika (2004). "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change", *American Political Science Review* 98/1 (February): 139-152.
- King, Gary, Robert Keohane, Sidney Verba (1994). *Designing Social Enquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Kopstein, Jeffrey y David Reilly (2000). "Geographic Diffusion and The Transformation of the Postcommunist World", *World Politics*, 53/1 (October): 1-37.
- Langston, Joy (2003). "The Formal Bases of Informal Power: Mexico's PRI", Paper prepared for the conference Informal Institutions and Politics in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril 2003, pp. 24-25.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2006). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press.
- Lora, Eduardo (2001). *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It?* Inter-american Development Bank Research Department Working Paper 466. Washington: IADB.
- Loveman, Brian (1993). *The Constitution of Tyranny*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Maxfield, Sylvia (1997). *Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press.
- McGuire, James (1997). *Peronism Without Peron: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Meyer, John y Brian Rowan (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds. *The Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moe, Terry (1990). "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Oliver Williamson, ed. *Organization Theory: From Chester Barnard to Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mukand, Sharun y Dani Rodrik (2002). "In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance", Unpublished manuscript.
- Munck, Gerardo (1998). *Authoritarianism and Democratization: Soldiers and Workers in Argentina, 1976-1983*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Murillo, María Victoria (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nelson, Richard R. y Sidney G. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emecé.
- (1996). "Hyper-Presidentialism and Constitutional Reform in Argentina", en Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, eds. *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview Press, 1996.
- North, Douglass C. (1990a). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1990b). "A Transaction Cost Theory of Politics." *Journal of Theoretical Politics* 2, no. 4: 355-367.
- North, Douglass y Barry Weingast (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, Vol. XLIX, No. 4 (December): 803-832.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.
- (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- (1993). "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Postcommunist Countries", *World Development* 21, no. 8 (August): 1355-69.
- (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, no. 1 (January): 55-69.
- (1996). "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy* 7, no. 2: 34-51.
- (1999). "State and Alliances in Argentina, 1956-1976", en O'Donnell, *Counterpoints*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- (2003). "Ciencias sociales en América Latina. Mirando hacia el pasado y atisbando hacia el futuro", *LASA Forum* Vol. XXXIV No.1 (Spring).
- Orren, Karen y Stephen Skowronek (2002). "The Study of American Political Development", en Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds. *Political Science. State of the Discipline*. Nueva York: W.W. Norton.
- Pierson, Paul (en prensa). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- (2000a). "The Limits of Institutional Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance* 13, No. 4 (October): 475-99.
- (2000b). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94, No. 2: 251-267.
- Schamis, Hector (2001). *Re-forming the State: the Politics of Privatization in Chile and Britain*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (1995). "Under and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Positions Concerning New and Old Party Systems", Kellogg Institute Working Paper 213. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Shepsle, Kenneth A. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert F. Weisberg, ed. *Political Science: The Science of Politics*. Nueva York: Agathon Press.
- (1991). "Discretion, Institution and the Problem of Government Commitment", en Pierre Bourdieu and James Coleman, eds. *Social Theory for a Changing Society*. Boulder: Westview Press.

Smith, William (1990). "Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina, 1983-1989" *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* (Summer): 1-36.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003). "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship", en Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Starr, Pamela (1997). "Government Coalitions and the Viability of Currency Boards: Argentina under the Cavallo Plan", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39/2 (Summer): 83-134.

Thelen, Kathleen y Sven Steimo (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Sven Steimo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, *Structuring Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Perspective", *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.

Weingast, Barry R. (2002). "Rational Choice Institutionalism" en Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds. *Political Science. The State of the Discipline*. Nueva York: W.W. Norton.

Weyland, Kurt. (2002a). "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics", *Studies in Comparative International Development* 37, No. 3 (spring): 57-85.

——— (2002b). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

——— (2004). "Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform: An Introduction", en Kurt Weyland (ed). *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zucker, Lynne G. (1977). "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", *American Sociological Review* 42 (October): 726-743.

Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación Argentina

Ernesto Calvo*

1. Introducción

El 26 de abril del año 2000 el presidente Fernando de la Rúa (UCR) lograba, luego de arduas negociaciones, la aprobación del proyecto de Ley de Reforma Laboral (Ley 25.250) en el Senado de la Nación, tal y como fuera solicitada por el entonces ministro de Economía José Luis Machinea. Aun cuando el proyecto de ley no introducía modificaciones sustantivas al código laboral vigente, su aprobación enviaba una importante señal política a los organismos internacionales de crédito que veían en la sanción de esta ley una muestra de fortaleza política por parte de un gobierno que carecía de mayorías legislativas en el Congreso. Demostrar capacidad legislativa era crucial para Fernando de la Rúa, acosado por una profunda recesión económica y necesitado de líneas de financiamiento para cubrir el creciente endeudamiento público. El desembolso de nuevos créditos por parte de organismos internacionales, sin embargo, requería que el gobierno pudiera demostrar que dichos fondos no serían capturados por un Congreso controlado por la oposición.¹

* Ernesto Calvo es doctor en Ciencia Política de Northwestern University, Chicago. Es profesor de la Universidad Torcuato di Tella.

¹ El desembolso de nuevos créditos era *condicional* a la implementación de políticas de reforma tal y como fueran propuestas por el FMI. La política de condicionalidad, en la jerga de los organismos internacionales, requiere que el país que recibe créditos pueda aprobar las políticas recomendadas. En el caso Argentino, ello requiere la aprobación de legislación en el Congreso.