

GABRIEL L. NEGRETTO

La política
del cambio constitucional
en América Latina



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición en inglés, 2013
Primera edición FCE México, 2015
Primera edición FCE Argentina, 2015

Negretto, Gabriel L.

La política del cambio constitucional en América Latina / Gabriel L. Negretto. -
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2015.
368 p. ; 23x16 cm.- (Política y Derecho)

Traducción de: Adriana Santoveña ; Gabriel L. Negretto.
ISBN 978-987-719-092-2

1. Constituciones Nacionales. 2. Derecho. 3. América Latina. I. Santoveña,
Adriana, trad. II. Negretto, Gabriel L., trad. III. Título.

CDD 342

Distribución mundial

Diseño de portada: Laura Esponda Aguilar

Título original: *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional
Choice in Latin America*

D.R. © 2013, Cambridge University Press

D.R. © 2015, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655; 01210 México, D.F.

D.R. © 2015, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco 227; 14738 México, D.F.
Empresa certificada ISO 9001:2008
www.fondodeculturaeconomica.com

Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
El Salvador 5665; C1414BQE Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio,
sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN México: 978-607-16-3006-3
ISBN Argentina: 978-987-719-092-2

IMPRESO EN ARGENTINA • *PRINTED IN ARGENTINA*
Hecho el depósito que marca la ley 11723

SUMARIO

<i>Agradecimientos</i>	9
<i>Introducción</i>	11

Primera parte

LA LÓGICA DE LA ELECCIÓN CONSTITUCIONAL: DATOS Y TEORÍA

I. Cambio constitucional y patrones de diseño	33
II. Una teoría de la elección constitucional en dos niveles	66
III. Los factores determinantes de la variación en la elección constitucional	105

Segunda parte

ESTUDIOS DE CASO: ORÍGENES DE LAS REFORMAS

IV. El cambio constitucional como medio para consolidar el poder: Argentina 1949	156
V. El cambio constitucional como estrategia para redistribuir el poder: Argentina 1994	185
VI. El cambio constitucional como respuesta al fracaso del Estado: Colombia 1991	219
VII. El cambio constitucional como remedio para la ingobernabilidad: Ecuador 1998	254

<i>Conclusión</i>	289
<i>Apéndice</i>	315
<i>Bibliografía</i>	339
<i>Índice analítico</i>	357
<i>Índice general</i>	363

INTRODUCCIÓN

Recordemos, en primer lugar, que las instituciones políticas (aunque esta proposición parezca a veces ignorarse) son obra de los hombres, que deben su origen y toda su existencia a la voluntad humana. Los hombres no las han encontrado formadas de improviso al despertarse una mañana [...] Así, pues, como todas las cosas debidas al hombre pueden estar bien o mal hechas, puede haberse demostrado al crearlas juicio y habilidad, o todo lo contrario.

JOHN STUART MILL, *El gobierno representativo*

Los politólogos consideran que las constituciones y sus distintos diseños constituyen variables cruciales para explicar resultados políticos y económicos relevantes, como la estabilidad y la calidad de la democracia, el crecimiento económico o la frecuencia de los cambios en política pública. De allí que las constituciones, de manera implícita o explícita, hayan pasado a primer plano en algunas de las áreas de investigación más importantes de la política comparada. Por esta razón, sorprende que relativamente pocos estudios traten de explicar el origen y cambio de los diseños constitucionales desde una perspectiva comparada.

Esta omisión podría justificarse si los diseños constitucionales formales tuvieran la capacidad de perdurar. Cuando las constituciones permanecen vigentes durante periodos prolongados y raramente son sometidas a revisiones que alteran sus instituciones centrales, parecería razonable considerarlas sólo, o principalmente, como sistemas preestablecidos de reglas. En un escenario como éste, que describe la vida de las constituciones en muchas de las democracias más antiguas del mundo, explorar los orígenes de aquéllas resultaría de interés para historiadores o politólogos con orientación histórica, pero no necesariamente para quienes estudian las instituciones políticas contemporáneas.

Sin embargo, las constituciones y disposiciones constitucionales no siempre son estables. En países que experimentan transiciones de régimen y en la mayoría de las nuevas democracias del mundo, las constituciones suelen ser remplazadas o sometidas a revisiones que transforman las reglas fundamentales del régimen político. En este contexto, es posible suponer que los diseños constitucionales son factores causales independientes con el fin de observar si los cambios en una disposición constitucional particu-

lar también originan cambios en algún resultado de interés. No obstante, cuando las reglas constitucionales cambian de manera constante, una agenda de investigación acerca de las constituciones debe incluir no sólo un estudio sobre los efectos y el desarrollo de estas últimas, sino también un análisis de sus orígenes. Este tipo de análisis facilita distinguir los casos en que las constituciones funcionan como variables independientes de aquellos en que son endógenas a los procesos que supuestamente explican. También contribuye a comprender las condiciones que permiten que los diseños constitucionales perduren en un entorno cambiante, y las condiciones bajo las cuales estos diseños desencadenan procesos que conducen a su remplazo.

La América Latina contemporánea ha sido un campo fértil para la experimentación en el cambio constitucional y, por ende, ofrece un escenario ideal para examinar los orígenes de las reglas constitucionales desde una perspectiva comparada. Desde 1978, la mayoría de los países de la región ha remplazado o enmendado su carta magna, a menudo en forma radical. Durante estos procesos, los reformadores han alterado las fórmulas para elegir a presidentes y legisladores, los ciclos electorales, la duración de los cargos, los poderes presidenciales, la relación entre gobiernos nacionales y locales, así como el papel del Poder Judicial, el banco central y los organismos de control. Uno de los resultados de estas transformaciones parece particularmente desconcertante desde la perspectiva de un observador externo. Las reformas que promueven la pluralidad partidista y la toma consensual de decisiones coexisten, a menudo dentro del mismo diseño, con otras reformas que limitan la competencia partidista y fomentan la concentración del poder en la rama ejecutiva.

Algunos cambios constitucionales recientes en América Latina han introducido reglas más incluyentes para elegir a presidentes y legisladores, controles del Congreso sobre los gabinetes, nuevos organismos de control, mecanismos para fortalecer la independencia judicial, así como distintos grados de descentralización política. Estas reformas buscan dispersar el poder y limitar los poderes partidarios y de gobierno de los presidentes. De manera paradójica, sin embargo, otras reformas recientes han tomado la dirección opuesta. De 1978 a 1993 la mayoría de las constituciones conservó reglas relativamente restrictivas sobre la reelección presidencial. No obstante, desde entonces ha habido un ligero pero constante aumento en el número de constituciones y enmiendas que hacen más permisivas las reglas de dicha reelección. Durante las últimas tres décadas, los reformadores latinoamericanos también han aumentado los poderes legislativos de los presidentes, en particular sus poderes para promover cambios en la legislación. ¿Cómo explicar esta amalgama de instituciones aparentemente inconsistentes?

En la ciencia política contemporánea, las teorías cooperativas y distributi-

vas suelen competir por explicar el cambio y el diseño institucionales. Yo propongo una teoría de la elección constitucional que reconcilia los supuestos contrastantes de estas perspectivas. Sostengo que la elección constitucional es endógena al desempeño de las estructuras constitucionales preexistentes y a los intereses partidistas y el poder relativo de los reformadores. De acuerdo con esta teoría, las tendencias de diseño constitucional que han prevalecido en América Latina desde 1978 reflejan los diversos problemas de gobernanza que han enfrentado las nuevas democracias y los intereses heterogéneos de los actores que han influido en la selección institucional. Para poner a prueba esta explicación, el presente libro analiza tanto las variaciones en el proceso de selección de las reglas constitucionales como casos particulares de elaboración de constituciones bajo distintas condiciones de selección institucional. Este capítulo introductorio discute la importancia que reviste examinar los orígenes de las instituciones políticas formales y presenta el argumento básico del libro.

LA IMPORTANCIA DE LOS ORÍGENES Y EL CAMBIO INSTITUCIONALES

La importancia de las instituciones en la vida política se hace manifiesta cuando imaginamos cómo sería el mundo en su ausencia o cuando observamos la forma en que diversos diseños se vinculan con variaciones en algunos resultados de interés. Ésta es la forma en que el estudio de las instituciones se ha introducido en la ciencia política contemporánea y explica por qué la comprensión de los efectos institucionales ha ganado precedencia analítica por sobre las explicaciones de los orígenes institucionales. Sin embargo, si las instituciones y sus diseños particulares son relevantes, como cree la mayoría de los politólogos, también es crucial saber por qué las instituciones adoptan las formas que tienen y por qué los diseños varían tanto entre países y a lo largo del tiempo.

Los académicos interesados en procesos de evolución institucional de largo plazo han criticado las agendas de investigación que ponen demasiado énfasis en los orígenes de las instituciones. Desde su perspectiva, explicar las instituciones concentrándose en los factores causales temporalmente cercanos a su creación sólo ofrece una explicación parcial; las instituciones sobreviven a las fuerzas que las originaron. Quienes diseñan instituciones suelen tener horizontes de corto plazo; algunos efectos institucionales pueden no anticiparse, y existe una discontinuidad entre los actores que participaron en su creación en el pasado y aquellos que en el presente interactúan en el marco de un cierto arreglo institucional. Por estas razones, los politólogos que estudian las instituciones desde una perspectiva histórica han argumentado que el análisis del desarrollo institucional de largo plazo es el que echa más luz sobre el papel de las instituciones, el cual se pierde en las narrativas

de los orígenes institucionales, en particular cuando el énfasis se pone en la idea de “elección”.¹

El problema con este argumento es que estudiar el desarrollo y el legado de las instituciones sólo tiene sentido si suponemos que éstas sobreviven y persisten. Sin embargo, es posible que no podamos observar las consecuencias de largo plazo de algunos tipos de instituciones, simplemente porque los políticos las modifican de manera recurrente. Además, podría ocurrir que las instituciones logren sobrevivir más en algunos entornos que en otros. De esta manera, el problema del cambio y el origen de las instituciones precede lógicamente al tema de los legados institucionales.

En el nivel macro, podría parecer que las elecciones constitucionales fundacionales permanecen inalteradas a lo largo del tiempo. La mayoría de los países latinoamericanos, por ejemplo, ha conservado el proyecto presidencial adoptado en el siglo XIX. No obstante, muchas instituciones que tienen la capacidad de transformar la calidad y el desempeño de los regímenes presidenciales han cambiado de manera radical en periodos relativamente cortos. Tal es el caso de las reglas electorales, los poderes presidenciales, los esquemas de descentralización, así como las formas de organización y los poderes de la rama judicial y los organismos de control. En otras palabras, lo que parecería una misma estructura constitucional en el nivel macro podría constituir un grupo de instituciones completamente distinto una vez considerada la acumulación de cambios de corto plazo en el nivel de las reglas secundarias que afectan la operación cotidiana de un régimen constitucional.

De manera invariable, los actores políticos crean nuevas instituciones con miras a los resultados que se esperan de ellas, lo cual, por supuesto, no equivale a decir que las instituciones siempre funcionan como sus diseñadores esperan que funcionen. El efecto real de las instituciones depende de las condiciones bajo las cuales operan; por ende, pueden ser seleccionadas anticipando un resultado que podría ser distinto del observado una vez que son implementadas. En algunos casos, este desfase puede deberse a un error de cálculo, mientras que en otros puede derivarse de acontecimientos imprevistos o imprevisibles en el momento en que la institución fue creada. Sea cual fuere el motivo, la divergencia entre los resultados esperados *ex ante* y los resultados observados *ex post* no es prueba de la superioridad del análisis del desarrollo institucional por sobre la elección institucional. Simplemente persiguen objetivos distintos en el estudio de la vida de las instituciones.

Incluso podríamos preguntarnos si una distinción analítica estricta entre el origen y la implementación futura de las instituciones es siempre válida.

¹ Paul Pierson, “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13, 4 (2000), pp. 475-499; Kathleen Thelen, “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”, en James Mahoney y Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, pp. 208-240.

Esta distinción cobra sentido cuando las instituciones formales son estables, pues en estos casos uno puede concentrarse en sus efectos y desarrollo sin ocuparse de sus orígenes. Sin embargo, cuando las instituciones formales son inestables, la relación entre ambas etapas es más fluida y dinámica. En este contexto, así como las instituciones seleccionadas en un momento pueden ampliar o limitar de manera inesperada la capacidad de acción futura de los actores políticos, estos efectos también explican las preferencias de dichos actores en cuanto a conservarlas o cambiarlas. De tal modo, una agenda de investigación más rica y completa sobre las instituciones debería vincular el momento de su creación con el de su conservación y cambio.

Algunos autores han argumentado de manera persuasiva que las perspectivas históricas y estratégicas sobre las instituciones deberían complementarse para permitir la comprensión de problemas políticos relevantes.² En ningún lugar es tan clara esta convergencia potencial como en el estudio de los orígenes y el cambio institucionales. Ninguna institución es creada *ex nihilo*; las nuevas instituciones siempre conservan aspectos de sus identidades pasadas. No obstante, dentro de los límites de las estructuras y trayectorias preexistentes, siempre hay lugar para la elección, y los conflictos estratégicos sobre la selección institucional resultan cruciales para explicar por qué, de entre las alternativas disponibles en determinado momento, unas y no otras sustituyen a las instituciones existentes.

Independientemente de su enfoque metodológico, quienes estudian las instituciones políticas comparten el supuesto de que éstas estructuran los procesos políticos y sociales. Sin embargo, la capacidad de las instituciones de moldear la vida política y social debería considerarse como una variable y no como una constante.³ Cuando las instituciones están sujetas a cambios frecuentes, no es claro que funcionen de forma sistemática como constreñimientos externos sobre las preferencias de los actores individuales o colectivos. Una comprensión más profunda de los orígenes institucionales podría ayudar a determinar en qué casos las instituciones realmente tienen un papel causal para explicar ciertos resultados importantes. También podría echar luz sobre las condiciones bajo las cuales las instituciones logran adaptarse a entornos cambiantes mediante revisiones menores, en contraste con las condiciones bajo las cuales dichos entornos exigen sustituir las estructuras institucionales básicas.

El cambio constitucional es un caso particularmente importante del fenómeno más amplio del cambio institucional. Dado el papel de leyes supre-

² Ira Katznelson y Barry Weingast, "Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism", en Ira Katznelson y Barry Weingast (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, Cambridge University Press, Nueva York, 2007, pp. 1-24.

³ Steven Levitsky y María Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science* 12 (2009), pp. 115-133.

mas que tienen las constituciones, tanto su naturaleza como su diseño deberían actuar a favor de su propia preservación. No obstante, la estabilidad de las constituciones y los diseños constitucionales varían ampliamente en el tiempo y en el espacio. Las constituciones funcionan como estructuras de gobernanza que hacen posible que los actores políticos se coordinen para alcanzar resultados cooperativos. Sin embargo, también son instrumentos de poder que los políticos utilizan para obtener ventajas sobre sus contrincentes y satisfacer sus intereses partidarios de corto plazo. Dada su complejidad, las constituciones ofrecen una perspectiva única para explorar las fuentes de la supervivencia institucional y examinar la interacción entre los constreñimientos históricos y la elección estratégica en el cambio y mantenimiento de las instituciones.

LA CREACIÓN DE LAS REGLAS CONSTITUCIONALES FORMALES

Las constituciones escritas surgen de un proceso explícito y temporalmente limitado de deliberación, negociación y votación que tiene lugar en un congreso ordinario que opera según procedimientos especiales, o bien en una asamblea constituyente. Si bien su contenido puede variar, las constituciones escritas siempre regulan la estructura básica del Estado y el régimen político, lo cual incluye los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, la asignación de poderes entre las diferentes ramas y niveles de gobierno, así como los derechos individuales fundamentales. La mayoría de las constituciones también contiene reglas que establecen los procedimientos para su propia enmienda y define las condiciones bajo las cuales pueden suspenderse algunas de sus disposiciones. Estas reglas suelen incluirse en un solo documento llamado *constitución* y están sujetas a un procedimiento de enmienda normalmente más exigente que el aplicado en el caso de las leyes ordinarias. Sin embargo, algunas reglas formales esenciales para el funcionamiento de un régimen constitucional (como las reglas electorales básicas) pueden existir en normas externas al documento y pueden o no estar sujetas a un procedimiento especial de enmienda.

Una constitución es sin duda más que una serie de disposiciones formales y textuales. Un régimen constitucional también está compuesto por las interpretaciones que los jueces hacen de las cláusulas del texto constitucional y las convenciones no escritas que el Ejecutivo y los legisladores desarrollan a través del tiempo.⁴ Sin embargo, salvo por revisiones técnicas meno-

⁴ Sanford Levinson, "How Many Times Has the United States Constitution Been Amended?", en Sanford Levinson (ed.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1995, pp. 13-36, y John A. Fejoh, Jack N. Rakove y Jonathan Riley (eds.), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001, pp. 15-18.

res, la creación y la enmienda de constituciones escritas son acontecimientos fundamentales en la vida política. En general, los políticos dedican una enorme cantidad de tiempo y recursos para definir hasta los detalles aparentemente más insignificantes del diseño constitucional. Y para ello existen varias razones.

En primer lugar, como ha observado Weber,⁵ la legalidad es central para el Estado moderno. Al definir los procedimientos que las autoridades del Estado deberían observar para tomar e implementar decisiones colectivas vinculantes, las constituciones crean un estándar normativo sobre qué constituye una acción legítima del Estado. Transgredir una disposición constitucional explícita puede generar costos políticos, en especial (aunque no sólo) en regímenes democráticos. La mayoría de los presidentes electos que buscan permanecer en el poder no suele simplemente aferrarse a su cargo, aun cuando tengan suficiente apoyo popular para hacerlo. Si la constitución no permite su continuidad, es común que intenten cambiarla o enmendarla para extender la duración de su cargo o hacer posible su reelección. Y del mismo modo en que quienes están en el poder desean tener un apoyo legal para sus acciones, en general las fuerzas de la oposición intentan limitar explícitamente las acciones del gobierno para así incrementar los costos que conlleva la transgresión de dichos límites.

Si bien las disposiciones constitucionales formales pueden requerir que una corte constitucional las interprete, la importancia de las interpretaciones judiciales como guía para el funcionamiento real de un régimen político suele depender de la propia constitución. Algunas cláusulas de la constitución son ambiguas o están incompletas por decisión de sus propios creadores. Cuando quienes elaboran la constitución no pueden o no están dispuestos a llegar a un acuerdo respecto de alguna autorización o límite explícito para las acciones del gobierno, suelen dejar el asunto indefinido y delegar su futura interpretación a las cortes. Por otra parte, los presidentes y legisladores suelen proponer e implementar cambios constitucionales formales precisamente para confirmar o rechazar interpretaciones judiciales previas. En países donde los jueces de las cortes constitucionales son sustituidos con frecuencia y la fuerza de los precedentes judiciales es débil, los representantes electos pueden incorporar una interpretación judicial en la constitución para hacer más estable dicha interpretación. Donde las cortes son más estables y sus decisiones son vinculantes, el Ejecutivo y los legisladores pueden sustituir o enmendar las disposiciones constitucionales para anular una decisión judicial que consideren indeseable.

⁵ Max Weber, *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley, 1978, pp. 217-226 [edición en español: Max Weber, *Economía y sociedad*, 3ª ed., revisada y anotada por Francisco Gil Villegas, nota preliminar y traducción de José Medina Echavarría, traducción de Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, FCE, México, 2014].

Los actores políticos también crean y cambian reglas constitucionales formales con vistas a fortalecer o debilitar las convenciones constitucionales no escritas que ya existían. Sabemos que las constituciones no necesariamente deben estar escritas; de hecho, podrían consistir total o principalmente de convenciones no escritas, como ocurre con la Constitución del Reino Unido. Sin embargo, como Hardin ha argumentado,⁶ los textos constitucionales son útiles para acelerar el establecimiento de ciertas convenciones, y no otras, y para orientarlas en una dirección determinada. Al igual que las disposiciones constitucionales formales, las convenciones constitucionales pueden ser ambiguas o, en muchos casos, potencialmente contradictorias, en cuyo caso se vuelve necesario decidir qué regla informal específica debe tomarse como válida. Poner por escrito la interpretación exacta de una convención o formalizar qué convención debe seguirse facilita la coordinación al estabilizar las expectativas de los actores políticos. Ésta es quizá la razón más poderosa que ha llevado a la mayoría de los países del mundo a tener constituciones escritas.

Todas estas razones hacen que las reglas formales sean relevantes en cualquier sistema constitucional. Sin embargo, su importancia tiende a ser aún mayor en contextos donde las constituciones tienen corta vida. En un sistema constitucional maduro y de larga duración, las reglas formales que integran la constitución tienden a convertirse en secundarias, tanto para entender su funcionamiento real como para detectar los cambios que experimenta a través del tiempo. A medida que un sistema constitucional se consolida, las constituciones se transforman menos por cambios textuales que por medio de tradiciones, interpretaciones y prácticas constitucionales establecidas.⁷ En cambio, allí donde la constitución formal tiende a cambiar frecuentemente, sea por remplazos o por revisiones profundas a su texto, no hay tiempo de desarrollar interpretaciones o prácticas aceptadas de la misma. Es por esta razón que en contextos de inestabilidad constitucional la lucha por definir los límites y alcances del ejercicio del poder se canaliza frecuentemente en reformas al texto de la constitución. Como los actores políticos no confían en que las reglas formales perduren, ponen un mayor esfuerzo en definir todos los detalles posibles del uso del poder por medio de reglas formales. En otras palabras, el formalismo es en gran medida, y quizá irónicamente, un fenómeno derivado de la inestabilidad institucional.

⁶ Russell Hardin, "Why a Constitution?", en Bernard Grofman y Donald Wittman (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Agathon Press, Nueva York, 1989, pp. 101-120.

⁷ David A. Strauss, "The Irrelevance of Constitutional Amendments", *114 Harvard Law Review* 1457 (2001), pp. 1457-1505.

HACIA UNA MEJOR COMPRENSIÓN DE LA ELECCIÓN CONSTITUCIONAL

Desde una perspectiva que busca entender el origen de los diseños constitucionales, la pregunta central es por qué quienes elaboran una constitución en un momento dado eligen un conjunto particular de instituciones y no otro. Las teorías predominantes del cambio y diseño institucionales no ofrecen una orientación clara para responder esta pregunta. Las teorías cooperativas, en su mayoría creadas o sostenidas por economistas, suponen que quienes diseñan instituciones persiguen resultados cooperativos y que la distribución de recursos entre ellos tiene poca importancia para explicar la selección institucional. Las teorías distributivas, en general preferidas por los politólogos, suponen que a quienes diseñan instituciones sólo les preocupan los efectos de las instituciones sobre su capacidad de ganar las elecciones e influir sobre las políticas públicas, de manera que el resultado de la selección institucional se explica en gran medida por la distribución subyacente de poder y recursos.

El problema con las teorías cooperativas y distributivas es lógicamente similar en tanto que ambas adoptan una perspectiva unidimensional de las constituciones, ya sea como normas básicas que posibilitan la cooperación social o bien como instrumentos en la lucha por el poder. Sin embargo, la naturaleza de las constituciones es compleja. Éstas funcionan como mecanismos de coordinación que regulan las interacciones políticas de largo plazo. En particular, ofrecen una estructura para la competencia política, definen los procedimientos mediante los cuales los representantes pueden proveer los bienes públicos exigidos por los votantes, y garantizan la aceptación del poder del Estado por parte de los gobernados. Al mismo tiempo, las constituciones producen resultados distributivos que benefician a algunos actores más que a otros. Su naturaleza mixta debe, por fuerza, influir en los objetivos que persiguen los políticos en la selección de diseños constitucionales.

En este libro, propongo una teoría que explica la lógica dual de la elección y el diseño constitucionales. De acuerdo con esta teoría, la elección constitucional es endógena al desempeño de las estructuras constitucionales precedentes, así como a los intereses partidarios y al poder relativo de los reformadores. Quienes diseñan instituciones siempre tienen algún interés compartido en el buen desempeño de las instituciones y un interés partidario en las ventajas políticas que éstas proporcionan. Estas dos lógicas de la elección institucional tienden a coexistir en diferentes niveles del diseño constitucional.

En el nivel de los principios rectores generales de diseño los actores políticos suelen estar de acuerdo en tener un régimen constitucional capaz de alcanzar algún objetivo compartido, llámese orden político, estabilidad de gobierno, efectividad en la toma de decisiones o una mayor inclusión y partici-

pación ciudadanas. Sin embargo, en el nivel de las opciones de diseño específicas los reformadores tienen un interés partidario en la adopción de instituciones que les ofrezcan a ellos y a sus grupos de apoyo ventajas en la competencia por el poder e influencia sobre el Estado. Esta preocupación sobre cuestiones redistributivas genera desacuerdos y conflictos, lo cual convierte los recursos del poder en un factor crucial para determinar el resultado final. En las siguientes páginas, exploraré esta explicación en dos niveles de la elección constitucional en mayor detalle y demostraré cómo esclarece las variaciones de diseño temporales y entre países en América Latina.

Desde 1978 los gobiernos y partidos políticos en América Latina han introducido alteraciones formales, ya sea mediante remplazos o enmiendas, en casi todos los aspectos de sus constituciones. No obstante, los efectos potenciales de estas transformaciones no parecen fortalecerse mutuamente. Las reformas implementadas en las fórmulas para elegir presidentes y en el sistema para elegir diputados han seguido un patrón que va desde los niveles más bajos hasta los más altos de inclusión, pluralismo y competencia. Sin embargo, otras áreas de la reforma electoral, como la adopción de reglas más permisivas para la reelección presidencial, no han seguido esa misma dirección. Un fenómeno similar se observa en la asignación de poderes entre presidentes y asambleas, pues en esta área se han aprobado reformas que buscan incrementar la capacidad de control del Congreso y la justicia sobre el Ejecutivo, junto con reformas que tienden a concentrar el poder legislativo en manos del presidente.

Desde el punto de vista de su orientación general, muchas de estas reformas reflejan los diversos retos que tuvieron que enfrentar las nuevas democracias en América Latina a medida que fueron adaptándose a las dinámicas de una competencia multipartidaria y respondiendo a las demandas ciudadanas de una mejor representación y provisión de bienes públicos. Las reglas electorales mayoritarias heredadas para las elecciones tanto presidenciales como legislativas no han logrado producir resultados aceptables en competencias en las que participan múltiples candidatos y partidos. La tradicional concentración de poder en el Ejecutivo ha impedido la protección efectiva de los derechos individuales, restringido la participación política y debilitado la independencia de la justicia y de los organismos de control. El clásico modelo de frenos y contrapesos de presidentes con importantes poderes legislativos reactivos pero reducidos poderes proactivos resultó poco efectivo para permitir que los gobiernos adoptaran decisiones rápidas de política legislativa en un contexto de inestabilidad económica recurrente. Todos estos problemas de gobernanza han justificado la necesidad de reformar las constituciones en direcciones un tanto opuestas: crear por un lado reglas electorales más incluyentes y fortalecer los poderes de control del Congreso y la justicia sobre el Ejecutivo, mientras que al mismo tiempo se incrementan los poderes legislativos de los presidentes.

Sin embargo, los retos de gobernanza compartidos no explican en qué momento podría adoptarse cierta reforma en un país dado, ni por qué los diseños constitucionales varían tanto dentro de las tendencias generales de reforma. La razón radica en que no es posible dar una respuesta inequívoca a la pregunta de qué alternativa específica de diseño resulta la más adecuada para mejorar el desempeño constitucional en una coyuntura histórica dada. Aunque en diversos grados, esta indeterminación de opciones ofrece espacio a los reformadores para proponer o apoyar aquellas reglas que, dentro del menú de alternativas disponibles, se acercan más a sus intereses partidistas de corto plazo. Esta manipulación estratégica de la agenda de debate y negociación de instituciones convierte la composición de las coaliciones de reforma en un factor clave para explicar las diferencias tanto temporales como entre países en el proceso de selección de reglas constitucionales.

La adopción esporádica de instituciones concentradoras de poder se explica por las reformas constitucionales que desde 1978 han sido sancionadas por partidos dominantes. Sin embargo, la mayoría de los cambios constitucionales desde esa fecha ha sido aprobada por coaliciones que incluían al menos dos partidos. Éstas han tendido a incrementar el número de instituciones de tipo consensual dentro del sistema político, pues en una asamblea en la que el poder partidario se dispersa los actores más débiles pueden utilizar su poder de veto para evitar que las preferencias de los actores más fuertes sean adoptadas. No obstante, las coaliciones multipartidarias suelen incluir a actores que no sólo tienen preferencias institucionales contrapuestas, sino también un poder de negociación desigual. En la enorme mayoría de los casos en América Latina, cuando se ha necesitado más de un partido para sancionar reformas constitucionales, el partido que controla o espera controlar la presidencia no sólo fue parte de la coalición, sino también su miembro más influyente. En esta situación, las coaliciones multipartidarias tienden a elegir diseños híbridos que combinan en distintas variantes instituciones que comparten y concentran el poder, como puede observarse en muchas reformas que se han implementado en América Latina desde fines de la década de 1970.

Si bien los intereses partidarios y el poder de los reformadores siempre determinan variaciones comparativas en la elección constitucional, los casos individuales pueden diferir en cuanto al impacto de dichos factores para explicar resultados particulares de la selección institucional. La teoría de la elección constitucional propuesta en este libro sugiere que el peso relativo de los cálculos partidistas y el poder de negociación varía dependiendo de los acontecimientos que detonan el cambio constitucional y del “espesor” del velo de ignorancia que enfrentan quienes diseñan las instituciones respecto de los efectos de éstas en sus futuras posiciones políticas. En particular, los objetivos cooperativos podrían debilitar la influencia de los intereses partidistas de corto plazo cuando el cambio constitucional ocurre como reacción

a una crisis de desempeño de la constitución o cuando los reformadores eligen instituciones en contextos de alta incertidumbre electoral.

Este libro examina en detalle los diversos orígenes del cambio constitucional y las distintas condiciones de selección institucional para dar cuenta de los resultados específicos del diseño de constituciones. Esta diversidad está bien representada en las recientes experiencias de creación constitucional en América Latina. Durante periodos de inestabilidad política, la causa más frecuente para el cambio constitucional en la región fue la transición de régimen. No obstante, esto ha cambiado desde 1978. A medida que los regímenes democráticos se han estabilizado, la gran mayoría de los remplazos y enmiendas constitucionales ha surgido como consecuencia de cambios en el contexto partidario, o bien como respuesta a la incapacidad del régimen político para producir gobiernos estables, proveer bienes públicos o conservar el apoyo ciudadano. Al mismo tiempo, en un entorno electoral altamente volátil el nivel de información que los responsables de diseñar constituciones han tenido sobre sus posiciones futuras varió mucho entre caso y caso.

Una teoría que busque explicar tanto las variaciones comparativas como los resultados particulares de la elección constitucional requiere naturalmente de un enfoque que utilice metodologías alternativas y complementarias de análisis empírico. Analizar el efecto de las coaliciones de reforma sobre las variaciones en la elección constitucional requiere de un estudio estadístico con un número elevado de casos. Determinar el modo en que los orígenes de las reformas y el nivel de información de los reformadores moderan el impacto del poder y las consideraciones partidarias de corto plazo sobre la selección institucional requiere de estudios cualitativos de caso. Mi estrategia de análisis empírico sigue esta línea de razonamiento, de manera que va desde los aspectos más generales hasta los más específicos de la elección constitucional.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

La primera parte del libro analiza la frecuencia del cambio constitucional en América Latina y muestra los patrones de diseño que han surgido como resultado de este proceso durante el siglo xx y los primeros años del xxi. Esta sección presenta también una teoría de la elección constitucional en dos niveles y pone a prueba, mediante un análisis estadístico, las hipótesis que de ella se derivan para explicar las variaciones de diseño que se observan en un análisis comparativo de reformas constitucionales.

El capítulo 1 examina la frecuencia de los remplazos y enmiendas constitucionales en América Latina y describe los cambios sustantivos que se han implementado en las reglas electorales y de toma de decisiones. Muestra que, si bien los diseños constitucionales han sido inestables, es posible visualizar en el tiempo tendencias definidas de reforma. Sin embargo, dichas ten-

dencias no son mutuamente consistentes. El capítulo analiza decisiones de diseño constitucional aparentemente contradictorias y prepara el terreno para explorar las razones por las cuales los reformadores eligen un conjunto específico de instituciones.

El capítulo II discute la naturaleza del proceso de elaboración de constituciones y desarrolla una teoría de la elección constitucional que esclarece la naturaleza dual de las constituciones como estructuras cooperativas y como estructuras de poder. Esta teoría explica la manera en que los problemas de gobernanza influyen en los lineamientos generales de reforma, mientras que los cálculos estratégicos y recursos de poder afectan la selección de alternativas específicas de diseño. De igual modo, destaca la importancia de los acontecimientos que dan origen a la reforma y del grado de incertidumbre electoral entre los reformadores para comprender el impacto relativo de los intereses partidarios de corto plazo sobre casos particulares. El capítulo profundiza en las distintas hipótesis que surgen de esta teoría y propone el uso de una estrategia que combina métodos cuantitativos y cualitativos de análisis empírico para ponerlas a prueba.

El efecto de la distribución de poder dentro de las coaliciones de reforma sobre la elección constitucional se pone a prueba en el capítulo III utilizando una novedosa base de datos de cambios constitucionales ocurridos en todos los países de América Latina entre 1900 y 2008. Luego de examinar explicaciones alternativas del cambio institucional basadas en legados históricos, difusión, pluralismo social y condiciones económicas, se muestra que los resultados de varios análisis de regresión son consistentes con la hipótesis de que existe una diferencia significativa en la elección constitucional dependiendo de si el partido que controla o espera controlar la presidencia tiene poder unilateral o requiere del apoyo de otros partidos para sancionar las reformas. El análisis también muestra que cuando se necesita más de un partido para sancionar los cambios constitucionales, los reformadores hacen elecciones aparentemente inconsistentes, como adoptar reglas electorales más incluyentes y plurales al tiempo que fortalecen los poderes legislativos del presidente. El capítulo concluye con una discusión sobre la necesidad de complementar el análisis estadístico con una selección de casos en los que varían el tipo de acontecimiento que detona la reforma y el nivel de información con que cuentan los reformadores sobre sus futuras posiciones electorales.

La segunda sección del libro compara las decisiones de diseño que se adoptaron en cuatro casos bajo distintas condiciones de selección institucional. Los primeros dos casos, Argentina en 1949 y 1994, representan episodios de cambio constitucional iniciados como una estrategia para consolidar y redistribuir el poder en un contexto en que la incertidumbre sobre el resultado de una próxima elección era relativamente baja. Los otros dos casos, Colombia en 1991 y Ecuador en 1998, ilustran procesos de cambio constitu-

cional iniciados en respuesta a crisis institucionales con distintos niveles de incertidumbre electoral sobre la futura posición de los reformadores. Este análisis comparativo de casos apoya la afirmación de que, si bien los intereses partidarios y el poder de los reformadores dan cuenta de las variaciones en la elección constitucional, estos factores desempeñan un papel más limitado para explicar decisiones específicas de diseño cuando el cambio surge como respuesta a una crisis de desempeño constitucional o cuando los reformadores eligen instituciones en un entorno caracterizado por un alto nivel de incertidumbre electoral.

El capítulo iv analiza el proceso de elaboración de la Constitución de 1949 en Argentina. Esta reforma fue propuesta por un presidente popular para eliminar la proscripción de la reelección presidencial inmediata en un contexto político en que su partido tenía poder unilateral para adoptar cambios constitucionales. El capítulo explica de qué manera estos factores condujeron a un diseño constitucional cuyo principal objetivo fue hacer más restrictivo el sistema electoral y fortalecer los poderes partidarios y de gobierno del presidente. De igual modo, examina la influencia del liderazgo personal en la selección de instituciones y compara la reforma de 1949 en Argentina con casos contemporáneos de cambio constitucional controlados por un partido dominante.

El capítulo v aborda la reforma de 1994 en Argentina que, al igual que la reforma de 1949, fue iniciada en un contexto electoral favorable al presidente en funciones y su partido, y alentada por la ambición del presidente de postularse para la reelección. El capítulo explica por qué, a pesar de tener un punto de partida similar, la presencia de un partido de oposición con el poder de bloquear el cambio constitucional condujo a un resultado sustancialmente distinto. Los reformadores de 1994 adoptaron un diseño híbrido que combina reglas electorales incluyentes y restrictivas con reformas que limitan los poderes de gobierno del presidente al tiempo que fortalecen sus poderes legislativos. El estudio de caso muestra que, si bien el origen y la orientación general de algunas reformas reflejaron una preocupación compartida sobre la efectividad de gobierno en un contexto de crisis económica, lo que determinó los detalles del diseño final fueron las expectativas electorales y el poder de negociación de los reformadores.

El capítulo vi estudia un proceso de cambio constitucional que, a diferencia de las reformas observadas en Argentina, se originó en una profunda crisis institucional. La reforma constitucional de 1991 en Colombia constituyó una respuesta colectiva de la elite política ante la incapacidad de gobiernos sucesivos para mantener el orden público y realizar reformas de política económica a pesar de los considerables poderes que tenía el Ejecutivo para hacerlo. Este capítulo explica la forma en que la naturaleza de la crisis, aunada al clima de incertidumbre electoral que surgió tras las elecciones de la asamblea constituyente, facilitó la coordinación de los reformadores en torno

a un diseño de poder compartido que hizo más incluyentes las reglas electorales, fortaleció el Poder Judicial e incrementó la participación del Congreso en el mantenimiento del orden público y la provisión de políticas públicas. El capítulo también examina el impacto relativamente limitado, aunque significativo, que tuvieron los intereses partidarios y el poder de negociación de los reformadores para explicar los detalles del diseño final de la Constitución de 1991.

El capítulo VII se concentra en la elaboración de la Constitución de 1998 en Ecuador, proceso que, como el de Colombia, inició como reacción al desempeño fallido del régimen democrático existente. El capítulo examina la forma en que, a pesar de esta similitud en su origen, las variaciones en la naturaleza de la crisis institucional y en las expectativas electorales de los encargados de diseñar la Constitución condujeron a un resultado radicalmente distinto. El análisis muestra que los constantes conflictos entre presidentes minoritarios y congresos opositores, así como las expectativas de los partidos más grandes de ganar las próximas elecciones para presidente y Congreso, fueron las principales razones que indujeron a los reformadores a adoptar un diseño que hizo más restrictivo el sistema electoral, redujo los controles del Congreso sobre el gobierno y fortaleció los poderes legislativos proactivos del presidente.

En el capítulo final resumo los principales hallazgos del libro y su contribución a la comprensión del cambio constitucional y la elección institucional desde una perspectiva teórica comparada. También analizo las diversas fuentes de transformación constitucional en América Latina y la tensión entre los objetivos normativos de un diseño constitucional democrático óptimo y los límites impuestos por los problemas de gobernanza en las democracias latinoamericanas en un contexto partidario inestable. El capítulo concluye examinando la forma en que el análisis de la elección constitucional presentado en este libro echa luz sobre las fuentes del cambio y la estabilidad de las constituciones, así como las implicaciones de este estudio para la reformulación de una futura agenda de investigación comparada sobre instituciones políticas.

El principal objetivo de este libro es desarrollar una explicación comparativa de los orígenes de los diseños constitucionales. Como ya mencioné en el capítulo introductorio, esta explicación resulta particularmente necesaria cuando las instituciones básicas que estructuran el régimen constitucional son inestables. Sin embargo, qué constituye un cambio constitucional y cómo determinar su frecuencia e importancia no son cuestiones inmediatamente obvias.

Realizar un amplio estudio comparativo de los orígenes de los diseños constitucionales sólo se justifica si los remplazos o revisiones constitucionales profundas ocurren repetidamente en el tiempo. Por el contrario, si éstos fueran acontecimientos excepcionales, sería quizá más adecuado analizar el origen de los diseños por medio del estudio detallado de unos cuantos casos relevantes. También es importante examinar en qué casos las alteraciones formales a una constitución resultan significativas desde un punto de vista sustantivo. Aunque el cambio constitucional fuera relativamente frecuente, algunas reformas podrían no tener efectos de consecuencia en la naturaleza o el desempeño de un régimen constitucional. El análisis sustantivo del cambio constitucional también revela el posible surgimiento de tendencias de reforma a lo largo del tiempo. La naturaleza de estas tendencias ayuda a generar preguntas de investigación sobre por qué los contenidos de las reformas convergen o divergen en el tiempo y el espacio.

Estas tareas las llevo a cabo en el capítulo I, en el cual defino el concepto de cambio constitucional y demuestro que éste ha sido no sólo frecuente sino también importante desde el punto de vista sustantivo en América Latina. Me concentro en un grupo particular de reglas que afectan la naturaleza y el desempeño de los regímenes presidenciales, como las reglas de elección y de toma de decisiones, y examino las alteraciones formales que estas reglas han sufrido durante el siglo xx y los primeros años del xxi. El capítulo analiza las tendencias de reforma que han surgido en estas áreas de diseño y muestra que han avanzado en direcciones que no parecen mutuamente consistentes. El análisis de las tendencias de reforma en un contexto de inestabilidad institucional generalizada sienta las bases para explorar el proceso mediante el cual los actores políticos seleccionan algunas instituciones y no otras en una coyuntura histórica dada.

La principal razón por la que el progreso en el estudio de los orígenes institucionales ha sido más lento que en el análisis de los efectos de las instituciones es que el primero es un proceso mucho más incierto. Muchos factores revisten una importancia potencial para explicar los orígenes de las instituciones, y aquéllos pueden variar dependiendo del tipo de institución cuyo surgimiento se está tratando de elucidar. Estos obstáculos analíticos no son

menos difíciles de superar cuando se estudian los orígenes de los diseños constitucionales, los cuales suelen contener normas que regulan instituciones de muy diferente naturaleza. Por esta razón, en vez de examinar cada uno de los factores específicos que pueden ser relevantes para explicar un grupo particular de instituciones, propongo una teoría que intenta comprender la lógica general de la elección constitucional con base en el papel que desempeñan las constituciones en la vida política.

Esta teoría la desarrollo en el capítulo II, en el cual propongo que la elección constitucional se explica tanto por el desempeño pasado del régimen constitucional como por los intereses partidarios y el poder relativo de los reformadores en el momento en que se seleccionan las instituciones. La teoría parte de la naturaleza dual de las constituciones como estructuras de gobernanza que permiten alcanzar resultados cooperativos y como armas en la lucha por el poder entre actores partidarios. De acuerdo con la teoría de la elección constitucional en dos niveles, si bien las preocupaciones sobre la eficiencia del desempeño constitucional justifican la necesidad de la reforma y definen los lineamientos de diseño generales, las consideraciones partidarias afectan la selección de las opciones de diseño específicas dentro del rango de alternativas contemplado. Esta teoría nos permite conciliar las afirmaciones aparentemente contradictorias de las teorías distributivas y cooperativas del diseño institucional.

Dado que la competencia y los conflictos partidistas son ineludibles en la última fase de la selección institucional, dilucidar los intereses estratégicos y el poder relativo de los reformadores resulta fundamental para explicar las variaciones en algunos rasgos generales de la elección constitucional. Sin embargo, el impacto relativo de estos factores difiere entre los distintos casos. Bajo ciertas condiciones, los actores políticos pueden ver limitada su capacidad de manipular la selección de alternativas de diseño o de utilizar sus recursos de poder para obtener ventajas partidarias. En particular, la teoría de la elección constitucional en dos niveles sugiere que las consideraciones de eficiencia tienden a volverse más prominentes y restrictivas cuando las constituciones se reforman en respuesta a una crisis de desempeño constitucional o cuando los redactores de la constitución enfrentan un alto nivel de incertidumbre sobre sus futuras posiciones políticas.

Las implicaciones observacionales de esta teoría requieren métodos de análisis empírico a la vez distintos y complementarios. Si el poder y los intereses partidarios de los reformadores son más importantes para la selección final de las instituciones, la elección constitucional debería variar según la naturaleza y composición de las coaliciones de reforma. Esta hipótesis es puesta a prueba mediante un análisis estadístico en el capítulo III, en el cual muestro que el poder de negociación del partido que controla o espera controlar la presidencia es una variable crucial para explicar las variaciones comparativas en la elección constitucional. La forma en que los aconteci-

mientos que detonan el cambio constitucional y el nivel de incertidumbre electoral de los reformadores afecta el papel de los objetivos cooperativos en el diseño constitucional requiere de un análisis de rastreo de cadenas causales en diversos estudios de caso. Este enfoque lo utilizo en la segunda parte del libro, en la cual comparo resultados específicos de cambio constitucional bajo diversas condiciones de selección institucional.

I. CAMBIO CONSTITUCIONAL Y PATRONES DE DISEÑO

DESDE 1978, en coincidencia con la expansión de la democracia electoral en América Latina, los países de la región buscaron adaptar sus constituciones al nuevo entorno político y social. En algunos países, la transición de un gobierno autoritario a uno democrático llevó a la creación de una nueva constitución. En otros, el marco constitucional adoptado al inicio de la transición fue la constitución vigente previa a la caída de la democracia o una redactada bajo el régimen autoritario. Sin embargo, en casi todos los casos la estructura constitucional inicial fue remplazada o sometida a revisiones subsiguientes, en particular durante los años noventa.

El propósito de este capítulo es analizar la frecuencia y profundidad del cambio constitucional en América Latina, así como las tendencias de reforma que han surgido a lo largo del tiempo en la selección de normas que regulan las elecciones y la distribución de poderes entre presidentes y asambleas legislativas. Me concentro en estas reglas porque tienen consecuencias importantes para el desempeño de las democracias presidenciales. Las reglas electorales y de toma de decisiones determinan el grado de competencia partidista en las elecciones de presidente y Congreso, el apoyo legislativo de los presidentes, el nivel de cooperación o conflicto entre las ramas de gobierno, y la capacidad de los representantes para proveer las políticas públicas y las reformas legislativas que exigen los votantes. Más aún, estas reglas tienen claras consecuencias distributivas para los actores políticos, de modo que ofrecen una excelente perspectiva desde la cual examinar la interacción entre objetivos cooperativos y partidistas en el diseño constitucional.

El capítulo comienza analizando el concepto de cambio constitucional y evaluando su importancia en América Latina. Una segunda sección discute las transformaciones que sufrieron las reglas electorales y de toma de decisiones desde una perspectiva histórica. Más adelante se muestra que durante el siglo xx los regímenes presidenciales en América Latina pasaron de un diseño basado en reglas electorales restrictivas y presidentes con poderes de agenda débiles a un modelo de reglas electorales incluyentes y presidentes con fuertes poderes para promover cambios en la legislación. El análisis también muestra que otras reformas en las reglas electorales y de toma de decisiones resultan inconsistentes con estas tendencias. El capítulo concluye examinando los temas que una teoría del cambio y los orígenes constitucionales debería abordar al explicar estas decisiones de diseño.

EVALUACIÓN DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL

Los debates más importantes en la agenda de investigación sobre las instituciones en las ciencias sociales giran en torno al problema del cambio institucional y su antítesis conceptual, la estabilidad institucional. La afirmación de que las instituciones son relevantes para la vida política y social no se sostendría si no se diera por sentado que éstas son estables, al menos en el sentido mínimo de que no cambian endógenamente con cada modificación en las preferencias de quienes están obligados por sus reglas. Sin embargo, este supuesto ha obstaculizado una comprensión adecuada del cambio constitucional desde una perspectiva comparada.¹

Los análisis institucionales de carácter histórico sostienen que la vida de las instituciones después de su creación se caracteriza por un proceso de retroalimentación positiva que con el tiempo genera costos crecientes de remplazo.² Más aún, quienes participan de esta perspectiva aseguran que la idea de inercia puede aplicarse a cualquier tipo de institución. Sin embargo, diversos estudios empíricos desmienten esta afirmación al demostrar que muchas instituciones, en particular instituciones políticas formales como las reglas electorales, los poderes legislativos, las estructuras de descentralización, las formas de organización judicial, e incluso constituciones enteras, sufren cambios sustantivos con frecuencia.³

Las teorías de la elección racional, en particular aquellas que enfatizan las consecuencias distributivas de los arreglos institucionales, tienen un mayor potencial para explicar el cambio institucional. Naturalmente, si la creación y el mantenimiento de las instituciones reproducen la distribución existente de recursos de poder entre actores egoístas, las instituciones no deberían permanecer estables cuando cambian los intereses o recursos de dichos actores. Sin embargo, esta perspectiva debe enfrentar el reto de explicar por qué algunas instituciones sobreviven a cambios en el entorno y modificaciones en la distribución de poder entre actores políticos, y otras no.⁴ Incluso en contextos políticos inestables es posible observar distintas frecuen-

¹ En cuanto a las implicaciones del supuesto de la estabilidad institucional, véase Steven Levitsky y María Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science* 12 (2009), pp. 115-133.

² James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29, 4 (2000), pp. 507-548, y Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 20-22.

³ Gerard Alexander, "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics* 13, 3 (2001), pp. 249-270; Gabriel L. Negretto, *The Durability of Constitutions in Changing Environments: A Study on Constitutional Stability in Latin America*, documento de trabajo del Kellogg Institute Working Paper núm. 350, 2008, y Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Nueva York, 2009.

⁴ Avner Greif y David Laitin, "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Poli-*