

La ley y la trampa en América Latina: Por qué el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política

Libro de María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks. 2021. Editorial Siglo XXI

Baraldi, Lucía Candelaria¹

La ley y la trampa en América Latina representa un esfuerzo por revitalizar la discusión sobre la debilidad institucional, una cuestión profundamente relevante para una extensa tradición académica en el campo de la política comparada que se ha dedicado a estudiar el comportamiento de las instituciones. Para Murillo, Levitsky y Brinks (2021), persiste una deuda crucial: la ausencia de un marco conceptual que permita indagar en los orígenes y consecuencias de la debilidad institucional, ergo que permita identificar, medir y comparar las diferentes formas que ésta puede tomar.

El argumento central se edifica en el presupuesto de que la debilidad institucional suele a menudo ser una estrategia política, y no algo intrínseco a la región como arguyen numerosos académicos. Se sostiene también que, en América Latina, la implementación de diseños institucionalmente débiles es particularmente endémica a la región, esto debido en gran medida a una persistente brecha entre las reglas escritas y su funcionamiento en la práctica. Asimismo, los autores observan una variación significativa entre las experiencias de los distintos países latinoamericanos en cuanto a fortaleza institucional, algo especialmente relevante para la política comparada. Esta última apreciación es particularmente interesante pues a lo largo de toda la obra los ejemplos abundan, y el análisis de casos se ve profundamente enriquecido por la multiplicidad de experiencias analizadas.

El primer capítulo acerca al lector las bases teóricas sobre las que se construye la línea argumental que sostiene el resto de capítulos. Se establece una definición sobre las instituciones formales que para los autores representa el primer paso en pos de conceptualizar la debilidad institucional. Los parámetros mínimos sobre los que se va a desarrollar el cuerpo de análisis se determinan a partir de definir a las instituciones formales como “el conjunto de reglas formales que estructuran el comportamiento y las expectativas de los seres humanos en torno a un objetivo estatutario” (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 28). La propuesta por la que aquí apuestan es poner el énfasis en la identificación del objetivo estatutario de la institución, y no en el cumplimiento de las metas establecidas por quienes diseñaron la norma.

¹ Estudiante de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora de Revista Disputas. Contacto: luciacandelariabaraldi@gmail.com

Es a partir de esta definición que los autores desarrollarán el contenido del segundo capítulo. Murillo, Levitsky y Brinks (2021) parten de la ambición como un componente esencial para evaluar el nivel de fortaleza institucional, esto significa que una institución es más fuerte en tanto aspire a modificar una situación determinada, en otras palabras, la fortaleza se compara de acuerdo a los niveles de transformación ambicionados por el diseño de la institución. Es a partir de este elemento que emerge una clasificación de los tipos de debilidad institucional. Se identifican tres tipos ideales basados en la insignificancia, el incumplimiento y la inestabilidad. Por regla simple, la primera clasificación responde a aquellas instituciones que, al carecer de ambición, se ubican como necesariamente débiles. Son insignificantes pues su existencia o ausencia no genera cambios en el comportamiento de los actores. Por el contrario, cuando una regla pretende un fuerte cambio en el comportamiento de los actores objetivo y estos logran sortearla o desobedecerla, hablamos de incumplimiento. Esto puede darse por dos motivos, por un lado por la incapacidad práctica de los funcionarios para aplicar la normativa y, por otro lado, por la decisión voluntaria de no ejecutarlas. Respecto a la inestabilidad, se la identifica por la presencia de altos niveles de volatilidad institucional que impiden a los actores políticos desarrollar expectativas para alcanzar objetivos.

En el cuarto capítulo, se abordan los motivos que originan la debilidad institucional. Para identificar la fuente de la debilidad institucional proponen un análisis de tipo costo/oportunidad donde se evalúen las condiciones que moldean el costo de cumplir con determinada institución en relación con el costo de cambiarla o violarla. Aparece aquí la hipótesis que da nombre y respuesta al interrogante que plantea la obra: los autores sostienen que los funcionarios incurrirían en el diseño de instituciones débiles como táctica política, debido a los bajos o nulos costos asociados a la implementación de instituciones decorativas. Y en el mismo orden de ideas, los gobiernos pueden decidir dejar en funcionamiento instituciones débiles si eliminarlas genera costos públicos significativos. Los autores hacen una salvedad, en ocasiones los actores políticos diseñan reglas de improbable cumplimiento en el presente con la esperanza de que se cumplan en un futuro, en esta caso hablan de lo que Htun y Jensenius (2020) denominan como “aspiracionales”.

Murillo, Levitsky y Brinks (2021), identifican también la existencia de brechas en la implementación de las reglas y su posterior aplicación. Señalan tres casos donde se reproduce un fenómeno de no cumplimiento burocrático allí donde se registra disparidad en las preferencias de quienes hacen las reglas y quienes las aplican. El primero de ellos refiere a la proliferación de preferencias divergentes en regímenes híbridos “donde los funcionarios electos no tienen control sobre el Estado”(Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 73). En el segundo caso, se refiere a las diferencias de preferencias que pueden darse entre los diferentes niveles de gobierno cuando los funcionarios subnacionales deben encargarse de aplicar normas que ellos no diseñaron. Por último, “puede surgir una desconexión entre los redactores de la regla y las personas con poder en las democracias con una alta desigualdad socioeconómica” (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 75).

En el último tramo del capítulo emerge el problema de la inestabilidad, allí los autores seleccionan dos fuentes que le dan origen: la volatilidad en las coaliciones políticas y las crisis económicas. Ciertamente, para que una institución pueda alcanzar ciertos grados de estabilidad, es requisito indispensable que pueda persistir a lo largo de los años. La emergencia y caída constante de actores políticos deja endeble al status quo institucional, pero también lo hace “la alta periodicidad de turbulencias económicas” (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021, p. 84)

En el quinto capítulo, los autores se enfocan en proporcionar una respuesta a cuáles son las causas de la persistencia de la debilidad institucional en el continente. Se preguntan si acaso corresponde apelar a aquel conjunto de teorías que se agrupan bajo el paraguas del “problema de la importación de instituciones” y la respuesta que ofrece la literatura al respecto resulta equívoca para semejante interrogante. Por un lado, se argumenta que emular instituciones ajenas al país de origen podría tener como resultado una menor fortaleza, en tanto ignorar el contexto local podría “confrontar normas contrapuestas”. Mientras que, por otro lado, académicos objetan que la aplicación de diseños institucionales foráneos puede ser exitosa si se emplean los incentivos correctos para que los gobiernos locales robustezcan progresivamente la institución importada. Los autores concluyen que, cualesquiera sea el caso (importación o diseño interno) ambos enfrentan grandes obstáculos de aplicación y su efectivo cumplimiento depende de la conformación de coaliciones internas por parte de los legisladores.

Descartada la explicación de la importación de instituciones, Murillo, Levitsky y Brinks (2021), echan luz a la cuestión identificando tres factores que inciden en el refuerzo de la debilidad institucional que caracteriza a los países latinoamericanos y caribeños. El primero de ellos, la desigualdad socioeconómica -rasgo estructural e histórico en el continente- inevitablemente genera tanto asimetrías en la aplicación de las normas, así como adopción de instituciones muy ambiciosas que devienen en instituciones decorativas. El segundo factor que influye en la debilidad institucional es la capacidad estatal débil. Finalmente, la inestabilidad económica y política ha repercutido nocivamente en el entramado institucional.

En las conclusiones los autores proponen profundizar lo teorizado hasta el momento y presentan algunos interrogantes que sirven como disparadores para nuevos debates hacia dentro de la disciplina. Estas preguntas giran en torno a desarrollar nuevos y mejores indicadores de fortaleza institucional que permitan facilitar la ardua tarea que es mensurar la debilidad de los diseños institucionales.

La Ley y la Trampa en América Latina es una contundente reafirmación de que “las instituciones importan”. Si bien para muchos la debilidad institucional viene como una suerte de chip inserto en el continente latinoamericano que obstruye con el pleno desenvolvimiento de la democracia, la propuesta que nos acercan Murillo, Levitsky y Brinks (2021) invita al lector a repensar el rol que ocupan las instituciones más allá de las concepciones habituales. Se propone superar la idea de los diseños institucionales como errores inevitables, para pensarlos en cambio como parte de una estrategia política elaborada por los actores políticos que enfrentan límites al intentar llevar a cabo sus propuestas de gobierno.

Bibliografía

Murillo, M.V., Levitsky, S. y Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política.* Editorial Siglo XXI