

La debilidad de las instituciones como instrumento político

Institutional Weakness as a Political Instrument

■ Murillo, María Victoria; Levitsky, Steven y Daniel Brinks (2021) *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Siglo XXI Editores. ■

Mario Armando Vázquez Soriano*

Recibido: 5 de enero de 2023

Aceptado: 11 de diciembre de 2023

Partiendo de la premisa de que la debilidad de las instituciones políticas socava tanto el desempeño económico como la estabilidad y la calidad de la democracia, los autores de esta obra: María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks, que se han formado y continúan desarrollando sus actividades académicas como científicos políticos en las universidades de Stanford y Harvard—, consideran que en América Latina existen incentivos para crear instituciones débiles. De hecho, estiman que la debilidad institucional constituye una estrategia política cuyas causas y consecuencias deben ser estudiadas si se quiere tener una mejor comprensión de los actores y los procesos políticos regionales.

Los estudios sobre la fortaleza de las instituciones se encuentran arraigados en la ciencia política. Sin embargo, esta obra

aporta un interesante matiz a los trabajos que se han realizado al enfocarse en la creación intencional de instituciones débiles que desempeñan ciertos fines políticos. Ocupándose directamente de las instituciones formales —aunque sin restar importancia al papel que desempeñan las instituciones informales, pues pueden ser un mecanismo alternativo para reforzar los comportamientos esperados—, los autores señalan que una institución fuerte es aquella que modifica lo que sucedería si la institución no existiera, es decir, que logra cambiar el comportamiento de los actores, cumpliendo con ello el objetivo para el cual fue creada.

En principio, los autores advierten que muchos análisis adoptan un concepto relativo de fortaleza institucional. De manera que aquellas instituciones que se proponen hacer

* Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), México. Correo electrónico: <mario.vazquez@uaq.mx>.

poco y alcanzan esas metas son consideradas como instituciones fuertes. Mientras que otras instituciones que tienen metas ambiciosas, pues buscan producir transformaciones radicales, pero que solo logran cumplir parcialmente con sus objetivos, son calificadas como débiles. Por lo tanto, para los autores la fortaleza de una institución se mide considerando la diferencia que produce su existencia. Por lo tanto, una institución con metas y objetivos poco ambiciosas será una institución débil, más allá de que cumpla o no con los fines que se le han adjudicado.

A partir de esta definición, Murillo, Levitsky y Brinks establecen una tipología de instituciones débiles que se compone de tres tipos: 1) instituciones decorativas, 2) instituciones insignificantes e 3) instituciones aspiracionales. El examen de las causas que dan origen a cada uno de estos tipos conforma la parte medular de esta obra, pues el análisis que los autores realizan sobre los factores que provocan la debilidad institucional —el incumplimiento, la inestabilidad y la insignificancia—, son una importante aportación al estudio de las instituciones de América Latina.

El incumplimiento ocurre cuando los actores relevantes ignoran a la institución en lugar de cumplir con sus disposiciones, reduciendo con ello la influencia que puede tener en su comportamiento. ¿Cómo se incumple con una institución? Los autores identifican diversas causas: en primer lugar, se encuentra la no aplicación por parte del Estado, y sucede, por ejemplo, cuando los funcionarios locales se niegan a ejecutar sus disposiciones. En segundo lugar, la apli-

cación selectiva sobre algunos individuos o grupos, la cual se puede facilitar incluso desde el diseño mismo de la institución al establecer ambigüedades que permiten que los responsables de la institución actúen con gran discrecionalidad. De igual manera, la ausencia de sanciones fuertes a quienes no cumplan con lo dispuesto por la institución se convierte en un incentivo para ignorar o desafiar a la institución. Los autores tampoco dejan de lado el papel que la resistencia social a las instituciones puede desempeñar como un elemento importante para producir su incumplimiento.

Por su parte, la inestabilidad es definida como “un grado excesivamente alto de cambios institucionales que impide que los actores políticos desarrollen expectativas estables sobre cómo funcionan las reglas o estrategias claras para alcanzar sus objetivos con ellas” (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021: 56). Aunado a esto, los autores enfatizan que tampoco la persistencia de una institución es señal de fortaleza, ya que esto podría enmascarar una debilidad mayor que todavía no se ha corregido. Tal es el caso, por ejemplo, de aquellas constituciones políticas de países de América Latina que han permanecido en buena medida inalterables, pero que mantienen rasgos autoritarios que son difíciles de reemplazar.

Por último, la insignificancia se refiere a aquellas instituciones de las cuales se acepta cualquier resultado que se obtenga. De modo que, si la institución no existiera, se seguiría produciendo el mismo resultado en los actores relevantes. Por lo tanto, estas instituciones son triviales ya que no cumplen un papel

efectivo como guías del comportamiento de los actores. En América Latina, señalan los autores, muchas instituciones parecen ser insignificantes porque se diseñan con la intención de que sean débiles. Un ejemplo de este tipo de instituciones son las leyes de “consulta previa” que se establecieron en varios países de la región (como México y Perú), a partir de que la presión local e internacional obligó a sus gobiernos a implementar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este convenio es de suma importancia porque dispone que se consulte a las comunidades indígenas antes de iniciar proyectos de extracción de recursos naturales. No obstante, estas leyes de “consulta previa” se pueden calificar como instituciones insignificantes debido a que en ellas no se incluyeron disposiciones para que las comunidades “consultadas” pudieran detener efectivamente los proyectos en caso de que fueran rechazados.

También los autores identifican un importante mecanismo oculto que conduce tanto al incumplimiento como a la inestabilidad de las instituciones: la capacidad que tienen las instancias judiciales para interpretar las leyes. En relación con esto, los autores advierten que, en Latinoamérica, posiblemente “el ejemplo más destacado de debilidad mediante la interpretación judicial se haya dado en el contexto de los esfuerzos de los presidentes por burlar los límites constitucionales de su mandato” (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021: 61). Los casos de los mandatarios de Perú, Nicaragua, Honduras y Bolivia, quienes recurrieron a las Cortes Supremas de sus países para promover iniciativas presidenciales que les permitieran evitar los límites constitu-

cionales de mandato, tuvieron éxito en buena medida gracias a los fallos a su favor que emitieron estos tribunales.

Con base en este marco de referencia, Murillo, Levitsky y Brinks exponen relevantes cuestionamientos: “¿Por qué los gobiernos crearían (o mantendrían) una institución si en realidad no buscan alcanzar objetivos concretos? ¿Por qué incurrirían los políticos en el costo (en términos de tiempo y capital político) de diseñar instituciones que no generan efectos reales?” (Murillo, Levitsky y Brinks, 2021: 66). Las respuestas que encuentran y analizan giran, en principio, en torno al valor que le atribuyen determinados públicos a las instituciones que son introducidas.

De esta manera, un gobierno puede concretar una institución meramente decorativa para reclamar reconocimiento o cumplimiento, así como para reducir la presión internacional y local a su inacción en temas relevantes como la protección de los derechos humanos. En estos casos, quienes diseñan las instituciones no buscan superar el estado previo a la implementación de la institución, sin embargo, encuentran un beneficio en la creación de la misma. Como señalan los autores, a fines del siglo xx y principios del actual, la presión internacional y local hizo que muchos gobiernos de América Latina aprobaran leyes contra la corrupción, así como reformas judiciales y estatutos para proteger los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas, al igual que el medio ambiente. Sin duda, los costos de aplicar o cumplir realmente estas disposiciones serían bastante altos, pero los diseña-

dores de esas normas en realidad no tenían la intención de afrontarlos. En el mejor de los casos, pareciera que les atribuyeron la función de cumplir ciertos objetivos morales o simbólicos. Además de la adopción estratégica de instituciones débiles, los autores también identifican que las brechas que existen en su implementación y aplicación, así como las capacidades del Estado y la resistencia social constituyen elementos que intervienen en la generación de instituciones débiles al impulsar su incumplimiento. De manera similar, entre los factores que se identifican como promotores de la inestabilidad institucional latinoamericana se encuentran las inestabilidades y desigualdades sociales, económicas y políticas que aquejan a los países de la región.

Otro punto que resulta de particular interés para los autores es la atribución de que la debilidad institucional se debe al origen del diseño de las instituciones; una gran proporción de ellas fueron importadas de Estados Unidos y Europa, por lo que se le podría atribuir a esta condición la persistencia del incumplimiento y la inestabilidad de las instituciones regionales. Sin embargo, los autores rebaten este supuesto sustentando que, evidentemente, las instituciones importadas enfrentan obstáculos para su implementación y cumplimiento, pero dichos obstáculos no son diferentes a los que también deben enfrentar muchas instituciones nativas.

Finalmente, cabe señalar que si bien el título que se dio a la obra al ser publicada en español puede resultar un tanto engañoso, al no ser el más adecuado para mostrar cuáles son los temas precisos que los autores desa-

rrollan en este libro (el título original es *Understanding Institutional Weakness. Power and Design in Latin American Institutions*), el trabajo de Murillo, Levitsky y Brinks es una gran aportación a los estudios políticos sobre América Latina al proponer un estimulante marco de referencia que permite examinar y entender (y quizás mejorar), a las instituciones a partir de los tipos de debilidad institucional que se identifican y analizan a lo largo del libro.

Sobre el autor

MARIO ARMANDO VÁZQUEZ SORIANO es maestro en Estudios Regionales por el Instituto Mora. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Autónoma de Querétaro. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra: “El estudio de las instituciones de gobernanza participativa mediante el análisis comparativo cualitativo (QCA)” (2022) en Gerardo Cantú Sanders y Paulina Pereda Gutiérrez, *Oficio de investigador. Reflexiones y experiencias en la investigación social y política*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.

Referencias bibliográficas

Murillo, María Victoria; Levitsky, Steven y Daniel Brinks (2021) *La ley y la trampa en América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Siglo XXI Editores