



## Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions

Autores: Daniel Brinks, Steven Levitsky & María Victoria Murillo  
 Editorial: Cambridge University Press  
 Ciudad: Nueva York  
 Año: 2019

Reseñado por: Carlos Miguel Rodrigues de Caires  
 Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Ecuador  
 Correo electrónico: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

**A**mérica Latina adolece problemas crónicos de debilidad institucional que, entre otras cosas, han afectado negativamente el desempeño económico, la calidad de la democracia, la vitalidad del Estado de derecho y la distribución social del ingreso. Aunque se trata de un asunto central en el estudio y el diseño de las instituciones, la literatura institucionalista enfocada en asuntos de cambio y estabilidad (Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010) tiende a obviar esta dimensión, asumiendo como supuesto implícito la fortaleza de las instituciones formales.

Los autores de este texto, renombrados politólogos especializados en política comparada latinoamericana, han abordado las particulares

condiciones institucionales de la región en una serie de publicaciones académicas que han marcado tendencias en las dos últimas décadas (Levitsky y Helmke, 2006; Levitsky & Murillo, 2010, 2013). Este número de la colección *Cambridge Elements in Politics and Society in Latin America* constituye, además, un adelanto de un libro colectivo más extenso, cuya publicación estuvo prevista para fines de 2019.

Recogiendo una amplia selección de trabajos teóricos y estudios empíricos recientes, la obra intenta articular varias proposiciones y planteamientos y dar forma a un marco conceptual sobre la debilidad institucional. Los autores defienden dicho marco como una entrada útil para identificar, medir y comparar distintas expresiones del

ordenamiento institucional. El heterogéneo y accidentado contexto latinoamericano ofrece un escenario ideal para extraer ejemplos ilustrativos, a los que los autores acuden recurrentemente.

La fortaleza institucional es relevante tanto académica como políticamente. En términos académicos, los patrones de cambio institucional varían según se trate de escenarios de fuerte o débil institucionalidad. En estos últimos, el cambio tiende a ser más rápido y directo y seguir patrones de reemplazo serial. Además, en estos contextos el cambio puede discurrir sobre la sustancia de las instituciones o sobre sus niveles de aplicación o acatamiento. Políticamente, en el momento en que la debilidad institucional es endémica, el impacto potencial del fortalecimiento de las instituciones sobre los resultados políticos y económicos puede ser particularmente intenso.

Los autores se enfocan en las instituciones formales, entendidas como conjuntos de reglas oficialmente sancionadas que estructuran el comportamiento y las expectativas de los actores en relación con actividades u objetivos específicos. Usualmente, estas reglas cumplen sus cometidos al seleccionar actores; requerir, permitir o procribir roles y actividades; y determinar y realizar las consecuencias de su (in)cumplimiento. Si bien interactúan de maneras complejas y cambiantes con las normas informales, las reglas formales débiles no equivalen a una fuerte informalidad, ni tampoco pueden ser reducidas a las organizaciones a las que se dirigen o que se dedican a aplicarlas.

Las instituciones formales pueden distinguirse por su fortaleza. Las instituciones fuertes fijan objetivos

relevantes y los logran; las débiles logran poco o nada, bien porque no establecen objetivos ambiciosos o porque los establecen en el papel, pero no los realizan en los hechos. Una institución fuerte redistribuye o redirige el poder y las expectativas, produciendo resultados institucionales que divergen del resultado que se produciría en su ausencia. Muchas instituciones fallan en lograr esto, pero lo hacen mediante mecanismos diferentes: la insignificancia, la debilidad y la inestabilidad.

La teoría esbozada por los autores para explicar el repertorio de resultados institucionales se fundamenta en el rol de las coaliciones. Para cada institución pueden identificarse una coalición favorable al arreglo establecido y otra que prefiere una situación alternativa. Esta última puede acatar, cargando el costo de cumplimiento ( $S$ ), incumplir y enfrentar el costo de la transgresión ( $V$ ) o cambiar la institución cubriendo el costo de la sustitución ( $C$ ). Siguiendo esta lógica, una institución puede considerarse fuerte si el costo para sus oponentes de cambiarla o violarla es mayor al de acatar sus resultados; en cambio, es débil cuando el costo del cambio o el incumplimiento es inferior al del acatamiento.

Las instituciones insignificantes carecen de ambición y, por tanto, ratifican los resultados de equilibrio que los actores relevantes alcanzarían incluso en ausencia de la institución. En la práctica, algunas instituciones pueden ser diseñadas para tener bajos o nulos costos de cumplimiento; otras pueden sufrir procesos de deriva hacia la irrelevancia, en tanto que otras, surgidas inicialmente como irrelevantes, al enfrentar circunstancias cambiantes,

pueden sufrir procesos de conversión que incrementen su significancia.

Insignificancia, sin embargo, no es debilidad. Las instituciones débiles son aquellas que, teniendo objetivos ambiciosos, fallan en lograrlos. Esto puede expresarse en incumplimiento, de modo que el resultado preinstitucional se mantiene a pesar de la vigencia de la regla. En el modelo teórico, esto ocurre en el momento en que el costo de violar la institución es inferior al de cumplirla o reemplazarla. Tal situación puede resultar de la decisión de los funcionarios de no aplicar la regla, de su incapacidad para hacerlo o de la carencia de cooperación social. De este modo, el (in)cumplimiento suele ser una función de las interacciones entre los esfuerzos de aplicación estatal desde arriba y las respuestas societales desde abajo.

La inestabilidad institucional, en cambio, ocurre en el momento en que las reglas son modificadas continuamente para ajustarse a las preferencias de cualquier nuevo actor que aparezca. Este reemplazo serial resulta del hecho de que cambiar la regla es menos costoso que aceptarla o violarla. La inestabilidad impide a los actores desarrollar expectativas estables o estrategias apropiadas para buscar sus intereses bajo el respectivo arreglo institucional.

Insignificancia, incumplimiento e inestabilidad tienen distintas fuentes. Las instituciones irrelevantes tienden a ser creadas en el momento en que hay valores de audiencia y legitimación anexados a su adopción. Si bien los diseñadores intentan captar estos beneficios, en la práctica el diseño es maniatado por actores poderosos que logran imponer un arreglo puramente

simbólico, inofensivo para sus intereses más sensibles.

El incumplimiento tiene varios detonantes. Entre estos destacan la falta de interés de los funcionarios en aplicar la regla; la debilidad de las sanciones asociadas a las violaciones; la decisión política de introducir instituciones actualmente inexigibles, pero activables a futuro si media un cambio en la correlación de fuerzas; la existencia de brechas entre las preferencias de los creadores y de los implementadores de las reglas; la debilidad de las capacidades estatales y la consecuente aplicación selectiva o intermitente; y la presencia de resistencias sociales, usualmente animadas por reglas que chocan con las instituciones informales prevalecientes.

Por último, la inestabilidad puede resultar de episodios continuos de crisis económica, caracterizados por frecuentes choques que incrementan dramáticamente el costo de cumplimiento. También hay tendencia a la inestabilidad en el momento en que las propias coaliciones son fluidas, usualmente debido a altos niveles de volatilidad electoral y el ascenso frecuente de *outsiders* políticos. A esto se suma el hecho de que la propia inestabilidad puede ser su causa, en tanto produce trampas autorreforzantes que mantienen bajos los costos del reemplazo institucional. Estas trampas se deben a que el cambio frecuente impide el enraizamiento de las instituciones, crea incentivos para invertir en recursos y estrategias extrainstitucionales y debilita el desempeño económico y político, creando presión adicional a favor del cambio.

Los autores cierran el texto volviendo su reflexión en América Latina. La desigualdad socioeconómica, la persistente debilidad del Estado y la continuada volatilidad política y económica, interrelacionados, operarían como tres mecanismos de reproducción de la debilidad institucional. En el plano académico, los retos incluyen mejorar la capacidad de medición de la fortaleza institucional y analizar la relación entre tipos de instituciones y propensiones a la debilidad. En el plano político, los desafíos involucran afrontar la economía política de las trampas de inestabilidad institucional, aplicar dispositivos adecuados de seguimiento y evaluación de las instituciones, movilizar actores favorables a la protección institucional y crear mecanismos eficaces de institucionalización.

## Referencias bibliográficas

- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Introduction. En G. Helmke y S. Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1-32). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Levitsky, S., y Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, 24, 31-56.
- \_\_\_\_\_. (2013). Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107.
- Mahoney, J., & Thelen, T. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney y K. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W., & Thelen, T. (2005). Institutional Change in Advanced Political Economies. En W. Streeck y K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.