

Gretchen Helmke y Steven Levitsky
(editores), *Informal Institutions and
Democracy. Lessons from Latin America*,
Baltimore, Johns Hopkins University
Press, 2006, 351 pp.

Hace más de una década, Guillermo O'Donnell (1996; 1997) destacó la necesidad de volver la mirada sobre “otro tipo de institucionalización” característico de gran parte de las jóvenes democracias latinoamericanas. Con ello enfatizaba la importancia de reflexionar más allá de lo estrictamente formal para poder dar cuenta del desempeño de las instituciones de la región. De este modo, O'Donnell entendía a las instituciones como aquellas “pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas —formales e informales— que rigen esas pautas” (1996: 10).

La noción de “institución” que plantea O'Donnell permite reforzar la idea de que América Latina, y más específicamente las democracias de la “tercera ola”, contienen un rasgo distintivo en cuanto a las características y funcionamiento de sus instituciones, esto es: la relevancia del componente informal. Se debe prestar atención al entramado de prácticas considerablemente informales pero altamente rutinizadas de la institucionalización que se aparta pero que convive con la institucionalización tradicional, es decir, lo que O'Donnell llama la Otra institucionalización.

El libro editado por Gretchen Helmke y Steven Levitsky se inscribe en esa perspectiva teórica que resalta el papel de las instituciones informales en el funcionamiento cotidiano de las democracias contemporáneas; es también una obra que sienta las bases para el estudio sistemático de las reglas y los comportamientos informales, por lo que se trata de un avance en el análisis de las instituciones democráticas desde un enfoque que da cuenta de la interacción entre las instituciones formales e informales.

Helmke y Levitsky (2003; 2006), en consonancia con la línea planteada por O'Donnell, entienden el concepto de “instituciones” como los procedimientos y las reglas (formales e informales) que estructuran la interacción social puesto que se

encargan de incentivar o desincentivar el comportamiento político de los actores. Y cuando se refieren específicamente a las instituciones informales las identifican como reglas compartidas socialmente creadas y comunicadas fuera de los canales sancionados oficialmente.

La obra de Helmke y Levitsky responde a ciertos interrogantes acerca de las instituciones informales. En relación con el concepto, estos autores definen las instituciones informales dejando en claro lo que son y no son. De igual forma, en relación con el interrogante teórico planteado, explican la clase de interacción que establecen las instituciones formales e informales, junto a los efectos de estas últimas sobre la democracia. Además, también se abordan los orígenes de las instituciones informales determinando, al mismo tiempo, sus fuentes de cambio y estabilidad. Por último, y en cuanto a la metodología, la obra identifica, mide y compara diversas pautas y normas que no aparecen escritas; un ejercicio, sin duda, de gran complejidad.

De esta manera, el capítulo introductorio (y marco teórico) constituye un esfuerzo para sistematizar el estudio de las instituciones.¹ De ello es necesario puntualizar cuatro aspectos que se desarrollan. Primero: las instituciones informales deben ser diferenciadas de aquéllas que se consideran como débiles; lo que lleva a sostener que la debilidad o fortaleza de una regla nada tiene que ver con su carácter formal o informal. Segundo: deben distinguirse los comportamientos de tipo informal. Las instituciones suponen una expectativa, la aceptación de una regla compartida e internalizada; en cambio, los comportamientos, por más regulares y afianzados que aparezcan, no cumplen estas características. Tercero: las instituciones informales deben estudiarse como un fenómeno distinto a las informales. Cuarto: se pone de manifiesto la inconveniencia de emplear la dimensión “cultura” en la definición de las instituciones informales; a cambio los autores sostienen que resulta más exacto pensar en términos de expectativas compartidas para reemplazar la idea de valores compartidos, una idea muchas veces presente en definiciones de este tipo. Además, los autores afirman que la literatura suele estudiar las instituciones informales desde dos ángulos contrapuestos: aquél que sostiene que ellas resuelven problemas y son funcionales; y un segundo que las entiende como disfuncionales puesto que son creadoras de problemas.

A partir de esa visión, Helmke y Levitsky plantean que las instituciones pueden ser de diferentes tipos en función de dos dimensiones: una que tiene que ver con el grado de efectividad en el que convergen los resultados que arroja una institución ya sea for-

¹ Los principales elementos que aparecen trabajados en profundidad a lo largo de este capítulo ya habían sido tratados previamente por Helmke y Levitsky (2003).

mal o informal y, en este sentido, se ponen de relieve los resultados obtenidos cuando se sigue un tipo de regla y en qué medida éstos acaban por converger. Y, la segunda dimensión, que los autores relacionan con la efectividad de las instituciones formales relevantes, cuestión que aclara el grado en que las reglas formales son reforzadas en la práctica.

Como resultado de la interacción de las dos dimensiones citadas surgirán instituciones de cuatro tipos. El primero lo constituyen las instituciones “complementarias”, las cuales cumplen un papel primordial en la tarea de garantizar la efectividad de las reglas formales. A su vez, las instituciones complementarias se manifiestan en dos clases: aquéllas que se limitan a llenar el vacío que dejan las instituciones formales; y aquéllas que sirven de base para el desarrollo de estas últimas. El segundo tipo de instituciones, las *acommodating informal institutions*, crea incentivos en el comportamiento de manera que genera cambios en los efectos de las reglas formales, pero sin violarlas o caer en la actuación ilegal. El tercer tipo de instituciones son las “competidoras”,² las cuales generan incentivos que impiden la convivencia de ambos tipos de reglas, pues para obedecer a unas (las formales) habría que violar a las otras (las informales). El cuarto tipo lo integran las instituciones “sustitutivas”; éstas se encaminan y acaban por suplantar a las instituciones formales donde estas últimas se muestran incapaces de lograr los objetivos para los que fueron diseñadas.

Después de esto, los autores realizan un balance de las principales áreas de la política democrática que pueden ser afectadas por las instituciones informales; entonces adquieren protagonismo temas como la representación política, la *accountability* democrática, la “governanza” democrática, la ciudadanía y el Estado de derecho. Se aborda, asimismo, la cuestión de la emergencia y cambio de las instituciones informales para, con base en ello, plantear desafíos orientados a su estudio.

La organización del libro en cuatro áreas temáticas, permite que el lector comprenda la cuestión de las instituciones informales desde perspectivas diversas que se complementan; sin dejar de lado la importancia y actualidad de los temas propuestos. La relación entre instituciones formales e informales que describen los autores desde una perspectiva teórica, se vuelve tangible en la realidad política y cotidiana de la región mediante las aportaciones que realizan los especialistas en cada artículo. Asimismo, la claridad en el análisis y la provisión de datos empíricos convincentes constituyen otro punto destacable.

A la introducción le sigue una reflexión acerca de la política informal en el marco de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En este aspecto, Peter Siavelis

² Los autores se basan en Lauth (2000) para construir esta tipología.

colabora desarrollando el tema de las instituciones informales en la democracia chilena. Siavelis subraya la importancia de las *accommodating informal institutions*, pues éstas permiten superar tanto un diseño institucional inflexible y la existencia de un multipatidismo, como la tendencia a la no cooperación. Por su parte, Scott Desposato explica cómo el componente informal afecta el funcionamiento de la arena legislativa brasileña haciendo referencia a dos tipos de instituciones electorales informales: las clientelistas y las programáticas; según este autor, ambas afectan el comportamiento legislativo y logran, en algunos casos, aquello que sólo es determinado por las reglas formales. Andrés Mejía Acosta estudia las instituciones informales y las reformas económicas en el Ecuador. En este capítulo se aborda la manera en que se aprobaron las reformas económicas a pesar de la rigidez que comportaban las instituciones políticas. Mejía Acosta señala, particularmente, la capacidad de los presidentes para formar “coaliciones fantasmas” o acuerdos clandestinos.

La segunda parte del libro se ocupa de las instituciones informales y las políticas electorales. En principio, David Samuels observa el mercado de financiamiento de las campañas electorales en Brasil, tema en el que resalta la dinámica que generan los intercambios de recursos económicos por influencia política, lo que da lugar a un mercado de campañas electorales. En el segundo capítulo, Michelle Taylor–Robinson estudia el clientelismo en Honduras. La autora observa cómo el clientelismo actúa como una “institución informal sustitutiva” permitiendo la representación de intereses locales. En este caso, el clientelismo ayuda a que el Congreso desempeñe la función representativa prevista en toda democracia. Susan Stokes, en el tercer capítulo, examina el caso argentino desde la perspectiva de la rendición de cuentas pasando por diferentes regiones (Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Misiones), y llegando a la conclusión de que la democracia local funciona mejor en algunas regiones debido a la diferencia en los niveles de *accountability*.

La relación entre las instituciones informales y los partidos políticos es el tema de la tercera parte de la obra. Por un lado, Joy Langston trata el tema del “dedazo” en México, revisando desde su nacimiento y transformación, hasta el colapso de dicha institución informal. Por su parte, John Carey y Peter Siavelis abordan la construcción y supervivencia de las coaliciones de los partidos políticos chilenos; estos autores señalan que el componente informal ha permitido la creación de coaliciones que superan las restricciones impuestas por el sistema electoral binominal. Por último, Flavia Freidenberg y Steven Levitsky, con base en la evidencia empírica que provee el estudio del Partido Justicialista (PJ) argentino y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), examinan la organización informal de los partidos políticos a través de la propuesta de indicadores que midan el grado de informalidad de determinada organización partidista.

La cuarta parte del libro gira en torno a las políticas judiciales, el imperio de la ley, y la existencia de arreglos informales. Daniel Brinks, el primer articulista de esta sección, retoma los casos de Brasil y Argentina para explorar las reglas informales que subyacen en la violencia, y consecuente impunidad, ejercida por la policía. Eisenstadt, en segundo término, estudia las “concertaciones” mexicanas en su rol de estrategias para resolver conflictos postelectorales. El autor aclara que la combinación de “concertación” y “concesión” permite nombrar el acto por el cual, en casos donde los resultados electorales no se ajustan a lo esperado por los electores, el ganador oficial “se baja” y cede su victoria a la candidatura del partido que previamente se pensaba obtendría el triunfo. Esta práctica ofrece una salida a conflictos electorales severos. Eisenstadt enfatiza el equilibrio que permite a los líderes del PRI y del PAN encontrar incentivos para negociar entre ellos en lugar de ceñirse a las instituciones formales. Finalmente, Donna Lee Van Cott analiza diversas formas de administración de justicia centrándose en la ley indígena, las rondas campesinas en el norte rural del Perú, y las juntas vecinales en Bolivia. La autora observa cómo estas instituciones informales emergieron y evolucionaron, lo mismo que la relación que ellas mantienen con el Estado y los esfuerzos que se hacen para reconocerlas legalmente.

Ahora bien, si el principal y más novedoso aporte de la primera parte lo constituye la sistematización alcanzada en la creación de una tipología de las instituciones informales, la conclusión encuentra su contribución más relevante en la intención de aprovechar los conceptos trabajados más allá de América Latina, demostrando con ello su aplicabilidad a realidades diversas.

Esta obra colectiva permite, a partir de variadas estrategias metodológicas, explicar numerosos temas clave en relación al examen de las democracias latinoamericanas. Es notable, en especial, el análisis de la cara informal de la política regional desde la óptica que considera que instituciones formales e informales contribuyen a dar forma a la democracia. Una de las virtudes fundamentales del libro es que logra mostrar la relación que existe entre las instituciones informales y la calidad y estabilidad de la democracia, gracias a que pone en claro los diferentes efectos que generan las instituciones informales y desafía los muchos supuestos que postulaban la nocividad de este tipo de instituciones para la democracia.

Haciéndose eco de lo dicho por Guillermo O’Donnell, este libro constituye un valioso avance en el estudio de las instituciones dentro de la ciencia política, una obra que, debido a que consigue sistematicidad, logra “viajar” más allá de América Latina. Helmke y Levitsky abren su libro planteando la necesidad de hallar respuesta a interrogantes de índole conceptual, teórica y metodológica. Con el aporte de especialistas, lo consiguen exitosamente.

Bibliografía

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, 2003, “Informal institutions and comparative politics: A research agenda”. Ponencia presentada en *Informal Institutions and politics in Latin America* Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24–25 de abril.

O’Donnell, Guillermo, 1997, “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos*, cap. 10, Buenos Aires, Paidós, pp. 287–304.

—, 1996, “Otra Institucionalización”, en *Revista Ágora*, núm. 5, invierno, Buenos Aires, pp. 5–28.

MARGARITA BATLLE*

* Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca.