

TANAKA, Martín y Francine JACOME (editores), 2010, *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, IEP, IDRC-CRDI e INVESP. 436 pp.

El objetivo del libro reseñado es analizar las reformas político-institucionales en la región andina y el papel que jugaron los movimientos sociales entre 1980 y 2008. Se parte de una hipótesis central: el aporte democratizador de los movimientos sociales se ha visto limitado por la naturaleza desordenada, parcial, contradictoria e interrumpida de las reformas institucionales. El volumen constituye un proyecto ambicioso. Por un lado, se hace un esfuerzo por integrar enfoques teóricos y temáticos en los cuales tienden a especializarse dos disciplinas cercanas pero que a veces dialogan poco: el estudio de las instituciones (ciencia política) y el de la acción colectiva y los movimientos sociales (sociología política). Por otro lado, además, de integrar estos temas, el libro intenta estudiarlos desde una perspectiva comparada al incluir capítulos sobre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países que constituirían una subregión con problemas y procesos comunes, como una alta conflictividad social.

Un excelente aporte del libro es ir más allá de las visiones ingenuas difundidas por un institucionalismo simplista con gran acogida en nuestros países. Al analizar las reformas institucionales, la mayoría de colaboradores evitan realizar análisis mecanicistas. Plantean más bien una serie de problemas asociados con la implementación de reformas político-institucionales en nuestros países y con los efectos inesperados o negativos de las mismas. En general, los autores toman en cuenta la forma en que las nuevas reglas institucionales interactúan con el contexto sociopolítico e institucional en el que son creadas.

Por ejemplo, luego de la revisión del caso boliviano, Mayorga señala: «Un balance global del proceso de reforma política pone en evidencia que el impacto de las reformas depende en buena medida de los rasgos que adopta el funcionamiento del sistema de partidos y de la relación entre los partidos políticos y los actores sociales» (p. 34). Por su parte, en su análisis comparado sobre las consecuencias de las reformas, Tanaka y Vera concluyen: «Allí donde se logró mantener equilibrios políticos mínimos y cierta presencia de la oposición, se ha logrado una dinámica propiamente democrática en medio del intento de refundación del orden» (p. 341). Por ello, cambiar las reglas no sería tan importante como entender aspectos relacionados con el comportamiento realmente existente de los actores del sistema político. De otro lado, Grompone y Barrenechea son enfáticos al sostener que el diseño de las instituciones no determina su funcionamiento, sino que hay instituciones que «fracasan» por otras razones, como incompetencia (problemas de capacidad de gestión estatal) o desinterés del ejecutivo (p. 145).

De esta forma, los autores evitan enfoques analíticos problemáticos adoptados por la «ingeniería institucional», como asumir que las reglas operan en un contexto social vacío y que uno puede modificar fácilmente el comportamiento de los actores hacia los objetivos esperados. Una cita de Grompone y Barrenechea ilustra bien este punto: «Quizás, como ocurre con algunas reformas institucionales, quienes las formulan [como la renovación parcial del Congreso] no se detienen a considerar las peculiaridades de nuestro sistema político y de la sociedad en la que actúan, lo que pueden modificar, los límites que tendrían que enfrentar» (p. 143).

Finalmente, en el libro se muestran no solo las oportunidades creadas por algunas instituciones sino también los problemas generados por el cambio constante de reglas. El texto más crítico es el de Pachano, quien argumenta que el permanente cambio de reglas (una ingeniería institucional llevada al extremo y de forma incoherente) ha sido negativo para la consolidación institucional y la instauración de procedimientos y rutinas en Ecuador (p. 80).

Un segundo aporte que la lectura del libro sugiere es la existencia de al menos dos posibles fuentes de la conflictividad y el desencanto ciudadano reinantes en la región. Por un lado, se incluyen enfoques que explican cómo ciertos movimientos sociales son formados por sectores excluidos o marginados que buscan que el sistema político los reconozca, atienda sus demandas históricas y/o cambie el rumbo de una agenda de gobierno excluyente o autoritaria (Córdova, De la Torre, Remy, van Berkel). Por otro lado, el texto contiene también una serie de referencias sobre cómo conflictos existentes tienen su origen en problemas de ineficacia del Estado por su incapacidad para cumplir con sus responsabilidades básicas (como garantizar la seguridad y la vigencia de los derechos humanos) y funciones (como las de fiscalización, control institucional y seguridad). Por ejemplo, Velasco señala que los episodios de protesta en Colombia se utilizan como un mecanismo de representación e impugnación que responde a la inoperancia del Estado social de derecho que se estableció en la Constitución de 1991. Asimismo, señala cómo la precariedad del Estado colombiano favorece el mantenimiento de enclaves autoritarios y violentos en varias zonas del país. Grompone y Barrenechea analizan también instituciones estatales peruanas que no cumplen con sus funciones adecuadamente (como la contraloría) y señalan cómo una serie de conflictos tienen su origen en un marco normativo que no se aplica.

En otras palabras, aunque no es señalado explícitamente, el libro muestra que los problemas de gobernabilidad en la región están asociados no solamente con problemas de exclusión y de representación relacionados a los débiles e incapaces partidos políticos de la región, sino también con problemas de desempeño estatal. Estamos ante casos de Estados débiles e incompletos.

El libro presenta también, sin embargo, dos problemas que no es atípico encontrar en volúmenes publicados en nuestro país. Primero, mi principal crítica: no es un texto integrado. No es un libro, sino un conjunto de artículos que no dialogan entre sí. No hay capítulo introductorio que justifique la relevancia teórica y práctica de los temas bajo estudio, tampoco un solo capítulo integrador del libro a manera de conclusión. En particular, el capítulo sobre relaciones internacionales está muy desligado del resto de artículos. Por ejemplo, no se considera ni teoriza posibles efectos de demostración (difusión) en relación con las reformas institucionales y movimientos sociales. Los capítulos sobre países son demasiado «domésticos». No hay tampoco una pregunta central para un análisis comparado. La hipótesis inicial mencionada al inicio de esta reseña no vuelve a discutirse en el texto de forma explícita para evaluar qué tan probable es o no es. En este sentido, parece más un supuesto que una hipótesis.

Segundo, y relacionado con lo anterior, no se observa un esfuerzo por teorizar un tema central al libro sobre el cual se ha escrito mucho: el origen y efecto de las instituciones. Tampoco se incluye un marco teórico común u orientador sobre los temas del título: reformas, movimientos sociales y gobernabilidad democrática. No se observa, por ejemplo, un análisis sistemático sobre cuál es la relación entre actores políticos (partidos o líderes), actores sociales y reformas institucionales. Por ejemplo, ¿en qué condiciones las reformas se originan «desde arriba» y en cuáles «desde abajo»?

Una respuesta evidente ante estas críticas es que un proyecto colectivo nunca es fácil de emprender. Efectivamente, parte del problema es uno de «acción colectiva», pues coordinar con más de diez investigadores es una tarea compleja. Pero otra posible explicación es que la agenda pareciera ser puesta «desde arriba» (por una financiera), más que nacer desde los intereses de los propios investigadores, es decir, «desde abajo»; o quizá nace «desde abajo» combinando los intereses de dos proyectos académicos en busca de una fuente de financiamiento, proyectos que no logran integrarse plenamente.

Esta crítica pretende ser constructiva al hacerse sobre un libro valioso. Como investigadores, todos hemos sufrido los problemas mencionados alguna vez. Mi intención, por ello, es poner el tema sobre la mesa y plantear que es necesario discutir sobre las condiciones en las que generamos conocimiento y pensar cómo podríamos hacer para mejorarlas; sobre todo para aprovechar las escasas posibilidades de intercambio entre investigadores de diferentes países. Dadas las difíciles condiciones materiales en las cuales «en el sur» nos vemos obligados a producir conocimiento, ¿cómo mantener una agenda propia que nazca de nuestros intereses? y ¿cuáles deben ser nuestros estándares académicos?

Paula Muñoz

*University of Texas, Austin, Pontificia Universidad Católica del Perú*