

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO • PLANETA

# La política *de las* políticas públicas

Progreso económico y social  
en América Latina

**INFORME 2006**



DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES  
HARVARD UNIVERSITY

*Página en blanco a propósito*

# La política *de las* políticas públicas

Progreso económico y social  
en América Latina

INFORME 2006

Ernesto Stein  
Mariano Tommasi  
Koldo Echebarría  
Eduardo Lora  
Mark Payne  
*Coordinadores*

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES  
HARVARD UNIVERSITY  
PLANETA**

Copublicado por:  
David Rockefeller Center  
for Latin American Studies  
Harvard University  
1730 Cambridge Street  
Cambridge, MA 02138

Elaborado para:  
© 2006, Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N. W.  
Washington, D. C. 20577  
Estados Unidos de América  
Tel.: (202) 623-1753; Fax: (202) 623-1709

Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V.  
Avenida Insurgentes Sur No. 1898, piso 11  
Colonia Florida, 01030 México, D. F.  
Tel. (52 55) 53 22 36 109

Primera edición: febrero de 2006  
ISBN: 1-59782-009-1

© 2006, Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID.

Para pedir este libro, diríjase a:  
Librería del BID  
1300 New York Avenue, NW  
Washington, DC 20577  
Tel.: (202) 623-1753  
Fax: (202) 623-1709  
Correo electrónico: [idb-books@iadb.org](mailto:idb-books@iadb.org)  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

*Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo.*

James Madison,  
*The Federalist Papers*, No. 62

*Página en blanco a propósito*

---

# Prefacio

La década de 1990 fue un período de intensas reformas en América Latina y el Caribe. La frustración sembrada por la llamada “década perdida” de 1980 y la promesa que ofrecía la receta aparentemente sencilla del Consenso de Washington convencieron a los líderes políticos de la necesidad de tomar medidas fiscales y monetarias para controlar la inflación y llevar a cabo una serie de reformas a fin de abrir las economías al comercio, liberalizar los sistemas financieros y privatizar empresas estatales con el propósito de acelerar el crecimiento económico.

Debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años. En cambio, han surgido dudas con respecto a la eficiencia de las mismas y un debate sobre el rumbo que debería tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas.

El presente informe procura contribuir a ese debate, pero no con la perspectiva económica desde la cual entidades tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han analizado tradicionalmente las políticas de desarrollo, sino abordando el problema desde una óptica política e institucional que ha sido mucho menos estudiada pero resulta indispensable para comprender las posibilidades de éxito de las políticas económicas y sociales.

El foco de este informe no es el contenido de las políticas o sus efectos en las principales variables económicas y sociales, sino el proceso mediante el cual dichas políticas se debaten, aprueban y aplican. En democracias presidenciales como las de la mayoría de los países de América Latina, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas tiene lugar en sistemas políticos en los cuales participan diversos actores, que van desde el presidente hasta los votantes de pequeños pueblos rurales e incluyen congresistas, jueces, personalidades influyentes y empresarios.

En la compleja interacción entre esos actores influyen las instituciones y las costumbres políticas de cada país. Esta interacción es el tema del presente informe, cuyo enfoque combina análisis comparativos del conjunto de sistemas presidenciales latinoamericanos con diversos estudios de países y sectores. Las instituciones y las prácticas políticas ayudan a explicar por qué las reformas son duraderas en algunos países, por qué algunos países pueden cambiar fácilmente las políticas que no dan buen resultado o por qué algunos pueden adaptarse mejor cuando las circunstancias lo exigen.

Las instituciones y las costumbres políticas no son los únicos factores que influyen en la calidad de la política económica y social. La historia, las convicciones y las actitudes de los ciudadanos, así como los líderes, son igualmente decisivos. En este informe se reconocen dichos factores, a pesar de que no se hace justicia a estos aspectos idiosincrásicos, aunque igualmente importantes, del desarrollo de cada país.

En nuestra calidad de gerentes del Departamento de Investigación y del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, que se encargaron de la producción de este informe, tenemos el agrado de someterlo a la consideración del público. Aunque el informe no refleja necesariamente las opiniones del Banco o de sus directivos, deja traslucir el entorno de apertura intelectual, análisis y debate que ha caracterizado a la institución. Desearíamos agradecer a Enrique V. Iglesias, ex Presidente del BID, por fomentar ese entorno y por su interés en este informe. Confiamos en que los gobiernos, los políticos y los estudiantes del desarrollo encuentren en estas páginas razones para perseverar en sus esfuerzos orientados a construir sociedades más prósperas, justas, equitativas y democráticas.

**Guillermo Calvo**

*Economista Jefe y Gerente  
del Departamento de Investigación*

**Carlos M. Jarque**

*Gerente del Departamento  
de Desarrollo Sostenible*

---

# Índice

Prefacio .....	v
Nota de agradecimiento .....	ix
 <b>PRIMERA PARTE.</b> Panorama y metodología	
<b>Capítulo 1</b>	
Panorama general .....	3
<b>Capítulo 2</b>	
Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas .....	11
 <b>SEGUNDA PARTE.</b> Actores y escenarios del proceso de formulación de políticas	
<b>Capítulo 3</b>	
Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes .....	27
<b>Capítulo 4</b>	
El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial .....	65
<b>Capítulo 5</b>	
Actores de la sociedad civil .....	97
 <b>TERCERA PARTE.</b> El proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas	
<b>Capítulo 6</b>	
Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas .....	139
<b>Capítulo 7</b>	
La formulación de políticas en diferentes países .....	169

**CUARTA PARTE.** El proceso de formulación de políticas en acción

**Capítulo 8**

El arte de la política tributaria ..... 201

**Capítulo 9**

La politización de los servicios públicos ..... 221

**Capítulo 10**

Dos clases de políticas educativas ..... 241

**Capítulo 11**

Descentralización, procesos presupuestarios y efectos de retroalimentación .... 265

**QUINTA PARTE.** Conclusiones

**Capítulo 12**

Nueva óptica para el futuro ..... 277

Apéndice de datos ..... 283

Referencias ..... 301

Lista de siglas ..... 313

---

# Nota de agradecimiento

Progreso económico y social en América Latina es la publicación estrella del Banco Interamericano de Desarrollo. Este número es una producción conjunta del Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible, coordinada por Luis Estanislao (Koldo) Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, así como Ernesto Stein y Mariano Tommasi, que fueron los líderes del proyecto en general. Carlos Scartascini colaboró con el equipo coordinador en diferentes instancias del proyecto. Nancy Morrison se ocupó de la corrección del informe con la colaboración de Rita Funaro, integrante del comité de redacción. Carlos Andrés Gómez-Peña, asistente del proyecto, completó el equipo coordinador.

Los autores principales, por capítulo, son:

*Capítulo 1:* Eduardo Lora, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, con la colaboración de Koldo Echebarría.

*Capítulo 2:* Ernesto Stein y Mariano Tommasi, con la colaboración de Koldo Echebarría.

*Capítulo 3:* Mark Payne, basándose en trabajos de Mark Jones (partidos políticos), Sebastián Saiegh (legislaturas) y Mark Payne (presidentes), con la colaboración de Ernesto Stein.

*Capítulo 4:* Mark Payne y Koldo Echebarría, basándose en trabajos de Cecilia Martínez-Gallardo (gabinetes), Laura Zuvanic y Mercedes Iacoviello (organismos públicos), Francisco Monaldi (gobiernos subnacionales) y Mariana Sousa (poder judicial), con la colaboración de Carlos Scartascini y Gabriel Filc.

*Capítulo 5:* Mark Payne y Koldo Echebarría, basándose en trabajos de Ben Ross Schneider (empresas), Sallie Hughes (medios de comunicación), María Victoria Murillo (sindicatos), María Mercedes Mateo y Koldo Echebarría (movimientos sociales), y Javier Santiso y Laurence Whitehead (actores del conocimiento).

*Capítulo 6:* Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

*Capítulo 7:* Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

*Capítulo 8:* Eduardo Lora, Mauricio Cárdenas y Valerie Mercer-Blackman.

*Capítulo 9:* Mario Bergara y Andrés Pereyra.

*Capítulo 10:* Juan Carlos Navarro.

*Capítulo 11:* Gabriel Filc, Carlos Scartascini y Ernesto Stein.

*Capítulo 12:* Koldo Echebarría.

*Apéndice de datos:* Laura Clavijo.

Además, Lee J. Alston, Cristóbal Aninat, Raquel Ayala, Mauricio Cárdenas, Juan Carlos Cortázar, Eric Coyoy Echeverría, Robert Daughters, Carlos González Tablada, Roberto Junguito, Fabrice Lehoucq, John Londregan, Gustavo Márquez, Daniel Maceira, Andrés Mejía Acosta, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, Patricio Navia, Mónica Pachón, Carlos Pereira, Juan Cruz Perusia, Gustavo Porras Castejón, Rosa Tock Quiñónez,

Joaquín Vial y Raquel Zelaya Rosales facilitaron material informativo. Carlos Andrés Gómez-Peña, Laura Clavijo, Carolina Mandalaoui y María Miyar Busto colaboraron en la investigación general, en tanto que Valentina Calderón, Eric Cárdenas, Ian Cox, Arturo Harker, Elton Mancilla, Luis Daniel Martínez, Mariela Semidey, Aimee Verdisco y Juan Vázquez-Zamora proporcionaron asistencia adicional en la tarea de investigación.

Muchas otras personas participaron en la preparación del informe, entre ellas Manuel Agosin, Pablo Alonso, Euric Bobb, Fernando Carrillo-Flórez, Eduardo Fernández-Arias, Edmundo Jarquín, Phil Keefer, Jaime Millán, Gina Montiel, Esteban Piedrahita y Pablo Spiller. Los autores agradecen también a muchos otros funcionarios del Banco que asistieron a talleres internos y aportaron comentarios sobre documentos de información, así como a los 166 expertos en políticas de 20 países que respondieron a la encuesta sobre la capacidad del Estado.

La Asesoría de Relaciones Externas del BID se encargó de la producción editorial del informe, bajo la coordinación de Dan Martin y Rafael Cruz. Los traductores fueron Álvaro Correa, Stella Covre, Roberto Donadi, Gabriel Dobson, Larry Hanlon, Paula Irisity y John Dunn Smith. La corrección de textos estuvo a cargo de Cathy Conkling-Shaker, Gerardo Giannoni, Julia Gomila, Michael Harrup, Nancy Morrison, Claudia Pasquetti, John Dunn Smith y Elisabeth Schmitt. Del diseño de la portada, el diseño gráfico y la composición tipográfica se encargaron Leilany Garron y Dolores Subiza; la composición tipográfica en español la realizó Sandra Reinecke.

**Las ideas y opiniones expresadas en este informe son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Presidente o su Directorio Ejecutivo.**

# Primera parte

## Panorama y metodología

*La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público... Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio gobierno.*

Fernando Henrique Cardoso,  
Discurso pronunciado en la CEPAL en agosto de 2003

*Página en blanco a propósito*

## Panorama general

*Los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos.*

—Albert Einstein

### Más allá de las políticas tecnocráticas

La historia del desarrollo económico y social de América Latina está dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas: formas simplificadas de entender cómo funcionan la economía y la sociedad que ofrecen a los gobiernos distintas alternativas para las políticas que han de adoptar. América Latina se las ha tenido que ver con distintos y sucesivos paradigmas, desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa. Como ocurre con otros paradigmas, la región ha perdido entusiasmo por el Consenso de Washington y se encuentra ahora en búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad.

En este informe se cuestiona la lógica de esta búsqueda. La Fuente de la Eterna Juventud y El Dorado eran fantasías, como también lo son las fórmulas mágicas para acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza. Ciertas ideas sencillas pueden ayudar a movilizar la sociedad, pero rara vez son suficientes para entender los procesos del cambio fundamental. Lamentablemente, no hay atajos para llegar a la Tierra Prometida del desarrollo sostenible y la prosperidad para todos.

En ediciones previas de este informe se han analizado varios aspectos de la reforma económica, social e institucional y los pros y contras de las diversas opciones de políticas. Lo que queda claro es que cualquiera fuere el ámbito de la política, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias; la eficacia de las medidas de política dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política. Por lo tanto, en lugar de centrarse en el contenido y la orientación de determinadas políticas, este informe se centra en los procesos cruciales que dan forma a las políticas, las

ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución y las sustentan en el tiempo. Se parte de la premisa de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas.

Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política. En este informe se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas.

Este estudio, al igual que la investigación y el análisis en los que se basa, presenta una observación detallada de los mecanismos institucionales y sistemas políticos que operan en América Latina, y de la manera en que dan forma a las funciones y los incentivos de diferentes actores (algunos de ellos políticos profesionales, otros miembros de la sociedad civil) que participan en el proceso de formulación de políticas (PFP). Seguidamente se analiza la manera en que este proceso contribuye a configurar los resultados que se obtienen de la aplicación de esas políticas y se examina con detenimiento la economía política de países y sectores específicos: la dinámica entre la política y la economía, que es fundamental para el desarrollo de una nación.

Asimismo, en este trabajo se presenta un marco conceptual del proceso de formulación de políticas que ayuda a entender las complejas variables e interacciones que entran en juego cuando se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política. En conjunto, el marco conceptual, la investigación de base, los estudios de casos y el análisis realizado en el informe contribuyen a mostrar que, si bien pueden producirse algunos cambios que valen la pena, no toda reforma es política o institucionalmente factible.

Se espera que este estudio resulte útil para quienes participan en los procesos de formulación de políticas y desean comprender las limitaciones y el potencial de las políticas públicas y los intentos de reforma. No obstante, el informe no ofrece recetas ni pociones mágicas. Por el contrario, es una advertencia para quienes creen que las posibilidades de éxito de una medida de política pueden juzgarse de manera abstracta, a partir de sus atributos teóricos o técnicos, sin considerar el contexto institucional, político y cultural en el que se aplica.

Este trabajo no abarca países con sistemas parlamentarios. La conformación institucional básica de estos países es diferente de la de los países de América Latina con sistemas presidenciales. Los primeros no solo tienen regímenes políticos que operan con reglas formales distintas, sino que también han heredado de su tradición institucional sistemas partidistas, burocracias profesionales y sistemas judiciales que difieren de los que imperan en el resto de los países de América Latina. El estudio de las instituciones, los PFP y los resultados de la política pública aplicada en estos países constituye un paso muy importante en el programa de investigaciones. Este próximo paso ya ha comenzado con un examen de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en Jamaica, que se esboza en el recuadro 3.1 (capítulo 3).

## Un paisaje variado

Durante los últimos 15 años América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien en muchos casos estas respondían a orientaciones semejantes, el éxito de las reformas y, en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.

- Mientras que algunos países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno.
- Mientras que algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otros países reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.
- Mientras que algunos países pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, en otros la calidad de la implementación es muy deficiente.
- Mientras que algunos países adoptan medidas de política que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.

¿Por qué esta variación? ¿Qué es lo que determina la capacidad para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces? Para responder a esta pregunta, este trabajo adopta un enfoque ecléctico e interdisciplinario, que se describe en el capítulo 2, y que toma conceptos de la economía y de las ciencias políticas. Asimismo, el informe se basa en una serie de estudios de base realizados por una red de investigadores de toda América Latina, que permiten comprender la forma en que operan los PFP y su impacto en los resultados que se obtienen. Este material de base incluye:

- Estudios detallados de la manera en que operan las instituciones políticas y los procesos de elaboración de medidas de política en 13 países.
- Estudios que se centran en el papel de los diferentes actores (legisladores, partidos políticos, presidentes, el sector empresarial, medios de comunicación y otros) que participan en diferentes instancias del proceso de formulación e implementación de políticas.
- Estudios comparativos que se centran en el vínculo entre los PFP y los resultados de política pública en diferentes sectores específicos, como educación, salud pública, protección social, descentralización, procesos presupuestarios y política fiscal, así como la privatización y regulación de los servicios públicos.

Este informe también aprovecha los resultados de un esfuerzo de investigación que culminó en 2002 en la publicación de *La política importa*, realizada por el Banco Inte-

americano de Desarrollo (BID).<sup>1</sup> En ese libro se trataban principalmente los efectos de distintos mecanismos de instituciones democráticas en una definición amplia de gobernabilidad democrática. Se centraba, una por una, en varias dimensiones institucionales de los sistemas democráticos (como los sistemas de elecciones legislativas).

Este informe es parte de una labor ulterior, que se centra más explícitamente en el proceso de formulación de políticas y en las características de las políticas públicas que resultan de las diferencias de los entornos en los que se elaboran. En lugar de analizar una por una las características institucionales, se consideran los efectos interactivos de múltiples reglas institucionales sobre las prácticas políticas, así como el efecto de estas prácticas sobre la elaboración de las medidas de política.

Como se adopta un enfoque sistémico, en este informe no se evalúa el comportamiento de los responsables de formular o ejecutar políticas, lo que no implica dejar de lado el importante papel que desempeñan el liderazgo y la competencia de los actores públicos en los resultados de las políticas adoptadas. El enfoque sistémico trata sencillamente de entender las limitaciones y los incentivos que condicionan las acciones de presidentes, legisladores, jueces, funcionarios públicos y otros actores que participan en el PFP.

Dado que se hace hincapié en interacciones complejas, parte de la agenda de investigación en que se apoya este estudio está enfocada en países específicos, y tiene una fuerte orientación histórica. Un resultado de esta agenda de investigación fue el proyecto *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, llevado a cabo bajo los auspicios de la red de estudios *Latin American Research Network* del BID.<sup>2</sup>

Este informe da un paso más en este programa de trabajo. Analiza con un enfoque comparativo entre países las funciones y características de los principales actores y escenarios del PFP. Elabora *nuevos indicadores* de características de las medidas de política y de algunas propiedades de los sistemas políticos y presenta *casos comparativos* en diferentes esferas de políticas.

Esta publicación deberá tomarse como un paso más dentro de una agenda de investigación en curso. Plantea más preguntas de las que responde. A diferencia de ediciones previas del *Informe Progreso Económico y Social en América Latina*, que presentaban la culminación de varios años de estudios, en esta ocasión se busca más bien plantear un nuevo enfoque, para provocar la discusión pública del tema. La investigación y el análisis continuarán. En el resto de este capítulo se resumen los mensajes principales del trabajo realizado hasta la fecha.

<sup>1</sup> Payne et al. (2002).

<sup>2</sup> Los resultados del proyecto, que se benefició del aporte de profesionales y académicos de varias disciplinas, pueden verse en [http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st\\_id=82](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82).

## Mensajes principales

Del informe de este año se pueden extraer 10 mensajes principales.

### **1. ¡Los procesos son importantes!**

El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política (el proceso de formulación de políticas o PFP) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopten en favor del interés público.

### **2. Hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.**

La experiencia reciente recogida en países de América Latina con las reformas del Consenso de Washington demuestra que existen reformas con orientación y contenido similares que pueden acarrear resultados muy diversos. Uno de los peligros que puede correrse al propugnar la adopción de recetas universales —y una de las motivaciones fundamentales de este informe— es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país. Estas instituciones, así como los procesos de formulación e implementación de políticas que dichas instituciones a su vez ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política.

### **3. Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.**

El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subóptima” estable y debidamente implementada. En este estudio se examinan seis de esas características clave: *estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia*. Estas características clave inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países.

#### ***4. Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica.***

Los PFP son muy complejos debido a la multiplicidad de actores con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos que participan en ellos, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden repercutir sobre la manera en que se opera. Centrarse solo en unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país cuenta con un sistema presidencial o parlamentario, o si las reglas electorales se refieren a la pluralidad o a la representación proporcional) llevaría a una comprensión muy fragmentada e insatisfactoria de estos procesos. Para poder entenderlos plenamente es necesario considerar la configuración institucional de manera sistémica o de “equilibrio general”.

#### ***5. Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.***

Un corolario del punto precedente es que los méritos de los cambios potenciales de las reglas políticas e institucionales deben considerarse con mucho cuidado, a fin de entender claramente cómo encajan esas reglas dentro de la configuración institucional más amplia. Las generalizaciones sobre los méritos de diferentes regímenes políticos, sistemas electorales o adjudicación constitucional de facultades entre los distintos poderes no resultan muy útiles. Una óptica del equilibrio parcial que subraye la importancia de una dimensión institucional única puede dar lugar a reformas institucionales y de políticas mal orientadas. Para poder formular propuestas adecuadas de reforma de políticas y de reformas institucionales, debe satisfacerse el requisito previo y fundamental de comprender cómo operan en general la política y los procesos de formulación de políticas en cada país específico, con su propia trayectoria histórica.

#### ***6. Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.***

Las reformas de política a menudo tienen efectos de retroalimentación sobre el mecanismo de formulación de políticas. En algunos sectores, estos efectos probablemente alteren lo que ocurre en materia de políticas en cada sector específico al crear nuevos actores o al cambiarles las reglas de juego. Pero algunas reformas (sobre todo en sectores como la descentralización, los procesos presupuestarios o la administración pública) pueden tener un impacto mucho más amplio y modificar la dinámica del PFP del país. Las reformas de políticas o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán considerarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

### **7. La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.**

Son múltiples los actores —como políticos, administradores y grupos de interés— que operan en diferentes momentos del PFP. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores.

### **8. Es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración pública es fuerte.**

- **Partidos políticos bien institucionalizados (especialmente partidos con orientaciones nacionales y programáticas).** Los partidos institucionalizados y programáticos tienden a ser actores congruentes en las políticas de largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene más probabilidades de generar cooperación intertemporal y de propiciar una orientación consensual y sostenida de las políticas en cuestiones cruciales (políticas de Estado).
- **Una legislatura con una sólida capacidad para elaborar políticas.** Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan la capacidad para elaborarlas y participan constructivamente en la formulación de políticas nacionales, en lugar de adoptar un papel subordinado, en el que solo refrendan automáticamente los deseos del Poder Ejecutivo.
- **Un Poder Judicial independiente.** Un Poder Judicial independiente y eficaz puede ser un facilitador que promueva la negociación entre los actores políticos al hacer cumplir obligaciones derivadas de sus compromisos y al garantizar que ninguno de los actores exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley.
- **Una administración pública bien desarrollada.** Una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas.

**9. La mayoría de estas “bondades institucionales” no se consiguen de la noche a la mañana. Para construirlas y mantenerlas, se requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados.**

Los incentivos de políticos profesionales como presidentes, legisladores y líderes de partidos (así como su interacción con el resto de la sociedad) son cruciales para el funcionamiento de las instituciones. Para mejorar la capacidad de acción del Congreso es necesario que los legisladores cuenten con incentivos para desarrollarla. Se necesita mucho tiempo para construir un sistema judicial independiente, pero puede destruirse de un día para el otro. La adopción de las mejores leyes de administración pública del mundo no dará resultados si al cubrirse los puestos burocráticos, el clientelismo sigue siendo una moneda importante empleada por los políticos para recompensar a los miembros de su partido.

**10. El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.**

Los líderes políticos pueden desempeñar una función vital como catalizadores en el desarrollo de las instituciones. El liderazgo funcional puede alentar procesos deliberativos que permitan que las políticas y las instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. No obstante, el liderazgo también puede ser disfuncional: en lugar de contribuir al desarrollo institucional, los líderes disfuncionales pueden generar el efecto opuesto. Su acumulación de poder les permite lograr que se hagan las cosas, sí, pero a costa del debilitamiento de las instituciones.

# Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas

*El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales.*

Un enfoque tecnocrático para abordar la formulación de políticas considera que las políticas son elegidas por formuladores de políticas benévolos. Todo aquel interesado en fomentar mejores resultados sociales tendría simplemente que identificar políticas que los generaran y comunicarlas a los responsables de la formulación de políticas. En el capítulo 1 se advirtió sobre los peligros que implica un enfoque de este tipo, el cual, entre otros defectos, considera a las políticas como exógenas, esto es, que se originan fuera del sistema. Este estudio examina los procesos por los cuales los países discuten, deciden e implementan políticas públicas. Por consiguiente, considera que las políticas (así como también algunas de sus características) son en gran medida endógenas. Las políticas resultan del proceso de formulación de políticas (PFP). Este informe se centra en las características y en los factores determinantes de los PFP, haciendo particular hincapié en el funcionamiento de las instituciones políticas.

Si bien este estudio se centra en instituciones y procesos, no por eso niega la influencia de otras variables, más estructurales, en las configuraciones de los sistemas de gobierno, en el PFP y en las mismas políticas. Las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones de actores, según el país y la época; estos actores económicos y sociales influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones. Los estudios de país que sirvieron de base para este informe prestan atención al importante papel que juegan dichas estructuras en cada caso.<sup>1</sup> Por ejemplo, la historia de la formulación de políticas en Venezuela no se puede comprender si no se hace referencia

<sup>1</sup> Dichos estudios se realizaron en el marco del proyecto de la Red Latinoamericana de Investigación del BID sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de política ([www.idb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st\\_id=82](http://www.idb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82)).

a la economía política de una economía petrolera. Del mismo modo, la formulación de políticas en Argentina no se puede comprender si no se hace referencia a las complejas relaciones entre el gobierno nacional y las provincias, las cuales a su vez se ven afectadas no sólo por las instituciones formales de esa república federal, sino también por las estructuras económicas y sociales que subyacen en todo el país.

Estas importantes fuerzas subyacentes no pueden ser ignoradas por quien intente comprender (y mucho menos influenciar) el funcionamiento de estos sistemas políticos. Ya que es imposible hacer todo de una vez, este informe se centra principalmente en los aspectos de esos complejos sistemas políticos que se relacionan más directamente con las instituciones políticas y de formulación de políticas, ya sean formales o informales.<sup>2</sup> Este es un enfoque particularmente oportuno, dado que en las últimas décadas los procesos de democratización de la mayoría de los países latinoamericanos hicieron crecer la importancia de las instituciones políticas, y dado que tales instituciones son objeto de numerosos debates (y, en algunos casos, reformas) en muchos países de la región.

El funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo pasaron a ser una preocupación central tanto en los círculos internacionales de políticas como en los académicos. Durante mucho tiempo la capacidad institucional se percibió mayormente como un “residuo no explicado”.<sup>3</sup> El desarrollo se concebía principalmente como una función de la acumulación de capital, partiendo del supuesto implícito de que la capacidad institucional seguiría a los recursos. Las instituciones eran consideradas como las organizaciones formales encargadas de implementar las políticas y los proyectos. Como lo señaló Arturo Israel: “El desarrollo institucional era un problema de todos, pero no era el problema de nadie”.<sup>4</sup>

La ineficacia de las políticas y de las inversiones, a la que llevó la falta de capacidad institucional, desacreditó esa opinión algo desdeñosa de las instituciones y generó un clima bastante pesimista sobre la posibilidad de superar las debilidades institucionales. Este giro fue una de las razones que condujeron a un cambio de paradigma hacia los mercados, para alejarse de las distorsiones producidas por el Estado.

Las dificultades enfrentadas por los países del antiguo bloque soviético en su transición hacia una economía de mercado y el éxito relativo de los “tigres” asiáticos centraron nuevamente la atención en la función de las instituciones en el desarrollo. Este renovado interés fue influenciado por los avances conceptuales y analíticos del llamado *neoinstitucionalismo*, amplio concepto que abarca distintas corrientes de pensamiento en varias disciplinas (como economía, sociología, historia y derecho) y que hace hincapié en el papel central de las instituciones para explicar el comportamiento social, económico y político. En el área de la economía, el historiador económico Douglass North fue pionero en formular nuevas ideas sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo.<sup>5</sup> Estos estudios “neoinstitucionales” han destacado el hecho de que las propias instituciones

<sup>2</sup> En el capítulo 5 se abordan algunos aspectos del papel que juegan algunos actores sociales informales clave en el proceso de formulación de políticas (PFP).

<sup>3</sup> Hirschman (1967).

<sup>4</sup> Israel (1987).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, North (1990). Shirley (2005) presenta una excelente reseña de los trabajos publicados sobre el tema.

(económicas y políticas) son siempre, en algún momento, producto de la elección humana. Algunas de las líneas de investigación actuales más dinámicas remontan el origen de las instituciones a las épocas coloniales.<sup>6</sup>

Este informe presenta un punto de vista intermedio con respecto al tema de la endogeneidad o exogeneidad de las instituciones. Sus autores reconocen que las instituciones son endógenas con respecto a acuerdos y acontecimientos pasados y, en cierta medida, a las configuraciones más recientes del poder político, a las estructuras socioeconómicas y a otros factores determinantes básicos. Este estudio se centra en el *impacto* que tienen determinadas configuraciones de las instituciones políticas sobre los PFP y, por lo tanto, sobre las políticas. Las instituciones políticas son objeto de debates e incluso de reformas en muchos países de la región. Estos debates no son únicamente ejercicios de poder. En cambio, se alimentan de discusiones acerca de los posibles efectos de una reforma sobre las prácticas y los resultados de la política. Por eso, en este estudio se intenta tomar una posición intermedia, para que haya una mayor conciencia sobre la importancia de las prácticas y las instituciones políticas en el PFP, pero sin caer en una visión totalmente determinista según la cual todo lo que sucede está determinado por fuerzas absolutamente fuera del control de los actores individuales o colectivos. El liderazgo puede ser a veces una fuerza extraordinaria en el proceso político, pero sus posibilidades e implicaciones están estrechamente ligadas al marco institucional (véase el recuadro 2.1).

El informe se propone guiar y orientar a políticos, responsables de la formulación de políticas, organizaciones y otros actores sociales interesados en participar en el debate sobre el mejoramiento de las políticas y de las instituciones para fortalecer los objetivos de desarrollo. Quizás una mayor conciencia sobre los PFP y su base institucional permita fomentar, formular e implementar reformas de políticas que tengan más posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo deseados, dadas las instituciones y las prácticas políticas particulares de cada país. También podrá animar las discusiones sobre la reforma de instituciones políticas.

Para analizar estos temas, el informe se basa en una amplia serie de estudios de ciencia política acerca de los efectos de arreglos institucionales alternativos en numerosos resultados políticos y de política.<sup>7</sup> Entre las alternativas se encuentran, por ejemplo, si el régimen político es presidencial o parlamentario, si el Estado es centralizado o descentralizado, si el sistema electoral es mayoritario o proporcional, si hay muchos o pocos partidos y si son fuertes o débiles, si las organizaciones empresariales, los sindicatos y los medios de comunicación participan activamente en los procesos políticos, si la burocracia es meritocrática o clientelista.<sup>8</sup> Dado que cada país presenta una configuración específica de todas las importantes características mencionadas y muchas otras, este

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002).

<sup>7</sup> Estas discusiones también han sido planteadas por economistas en trabajos relevantes del área de economía política. Por ejemplo, Persson y Tabellini (2000, 2003) estudian el impacto de distintas formas de gobierno y leyes electorales sobre numerosos resultados de política fiscal.

<sup>8</sup> En la parte II se proporcionan referencias de estos trabajos y se resumen algunas conclusiones relevantes para este estudio. Dado que la mayor parte de los documentos de base se ha centrado en las democracias presidenciales de América Latina, en este informe no se hace hincapié en la distinción entre parlamentarismo y presidencialismo.

**Recuadro 2.1****El papel del liderazgo en los procesos políticos**

*Un liderazgo funcional renueva las instituciones. Un liderazgo disfuncional las “desinstitucionaliza”, ya que la acumulación de poderes en una sola persona debilita las instituciones.*

La función de liderazgo –la capacidad de influir eficazmente en el logro de determinados objetivos– juega un rol de importancia fundamental en los procesos políticos, sobre todo en épocas críticas. Dado el rol central del liderazgo en dichos procesos, ha habido cierta tendencia a considerar a la política más como una cuestión de interacción de personalidades, que como una interrelación de incentivos institucionales. El presente informe insta a observar detenidamente la interrelación entre las instituciones, los jugadores, las reglas del juego y los incentivos. No obstante, es importante tener presente las implicaciones que puede tener el comportamiento de líderes individuales.

El liderazgo es la capacidad que tienen los individuos para ejercer una influencia que vaya más allá del alcance de su autoridad formal. Supone, además, una combinación de propósito, de compromiso y de capacidad para relacionarse en el ámbito personal que produce resultados más allá de los esperados dado el normal funcionamiento de las instituciones. El liderazgo se demuestra a través de distintos tipos de comportamiento, muchos de ellos simbólicos. Pero el liderazgo puede ser funcional o disfuncional y, por lo tanto, puede generar efectos muy distintos en la estructura institucional y en la calidad de las políticas.

**El liderazgo funcional** facilita la cooperación y las negociaciones intertemporales que mejoran la calidad de la política pública. El valor del liderazgo se aprecia mejor en épocas de cambio, cuando surgen desequilibrios que alteran el efecto de las reglas sobre los incentivos de los actores y generan oportunidades para llevar a cabo una reforma institucional. Los líderes funcionales, si han de ejercer influencia y poder para contener tensiones en tiempos de crisis, necesitan dirigir el cambio hacia la renovación de los marcos institucionales. La región ofrece muchos ejemplos de corrientes positivas de ese tipo durante la transición a la democracia. Los recientes cambios de gobierno en países como Brasil, México y Uruguay, considerados como momentos decisivos en los procesos políticos de esos países, representan un ejercicio de liderazgo, tanto por parte de los gobiernos salientes como de los entrantes, que institucionaliza nuevas reglas de juego.

En una democracia, el liderazgo funcional rara vez se puede atribuir a un único individuo. La democracia está vinculada con múltiples líderes, quienes actúan como catalizadores del proceso deliberativo que permite que las políticas y las instituciones se adapten a las demandas de una sociedad abierta. Uno de

**Recuadro 2.1****Continuación**

los desafíos que enfrentan estos líderes es la articulación de las motivaciones políticas y técnicas para producir políticas de alta calidad. La región tiene una rica experiencia con este tipo de liderazgo, tanto en el ámbito nacional como subnacional, donde ciudades como Bogotá y Montevideo gozaron de liderazgos innovadores y constructivos.

**El liderazgo disfuncional** es de otra índole: una única persona puede dominar. Los efectos perversos que provoca, si bien pueden esconderse al principio detrás del carisma de un líder particular y de su ejercicio efectivo del poder, al final salen a la luz. La característica fundamental de un liderazgo disfuncional es que “desinstitucionaliza”, ya que la acumulación de poder en un solo individuo debilita las instituciones. Existe un riesgo significativo de que la acumulación de poder sin ningún tipo de control pueda conducir a un gobierno arbitrario y a la corrupción.

En épocas de crisis, los líderes disfuncionales pueden atraer al público de manera irresistible: se presentan como si tuvieran respuesta para todos los problemas, al tiempo que prometen evitarle a la sociedad entera y a cada uno de los ciudadanos tener que afrontar sus propios problemas, responsabilizándose por ellos. Esta interacción entre el magnetismo de un líder y el escape de la realidad de sus seguidores ha conducido históricamente hacia políticas peligrosas.

informe hace hincapié en las interacciones entre todas esas variables. Como se muestra en varios ejemplos en los capítulos siguientes, dichas interacciones son no-aditivas, es decir: el efecto de una determinada regla o característica institucional depende de todo el conjunto de reglas y características institucionales.

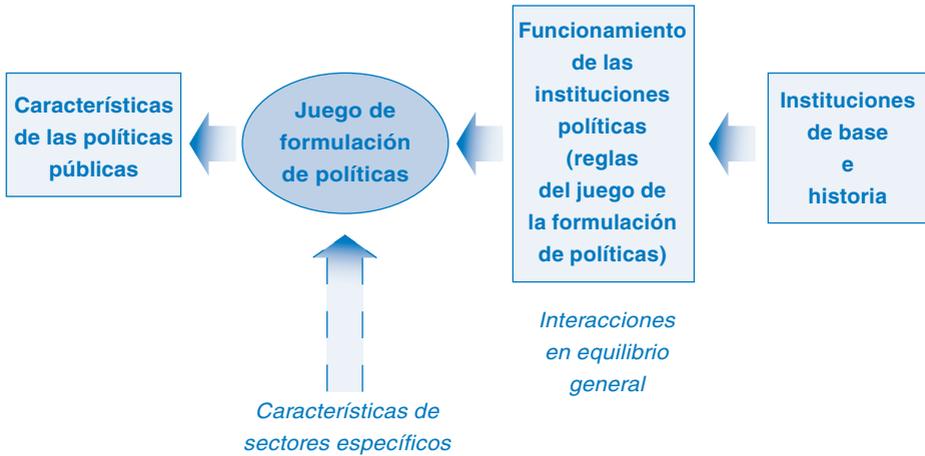
## El enfoque metodológico<sup>9</sup>

Este estudio adopta un enfoque más bien ecléctico, inspirándose para ello en diversas disciplinas, pero también presenta un marco conceptual, que se describe brevemente a continuación. La representación gráfica del marco puede verse en el gráfico 2.1. Para ser fieles a la metodología, y para facilitar la exposición, conviene empezar con la variable dependiente (algunos as-

*Este marco conceptual considera a las políticas públicas como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo.*

<sup>9</sup> Una descripción ampliada de este marco se encuentra en Spiller, Stein y Tommasi (2003), el documento metodológico para el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de política del BID.

**Gráfico 2.1 Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de políticas**



Fuente: Spiller y Tommasi (2003).

pectos clave de las políticas públicas) para llegar a los factores políticos e institucionales que las determinan.

**Características de las políticas públicas: la variable dependiente**

La formulación de políticas públicas es una tarea compleja. Concretar una determinada “reforma de política” es un proceso que involucra a muchos actores a través de las varias fases del proceso de formulación de políticas. Se requieren acciones específicas de parte de los agentes económicos y sociales y por lo tanto se necesitan diversas formas de cooperación, y confianza en la durabilidad de la política, y otras características semejantes. Esto es, a los efectos de que sus resultados sean efectivos, las políticas requieren mucho más que un momento mágico en el que se alinean las estrellas para introducir “la política correcta”.

No existe una lista única de políticas universales “correctas”. Las políticas son respuestas contingentes al estado de situación de un país. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento. En algunos casos, algunas características particulares de las políticas o los detalles de su implementación pueden importar tanto como la orientación general de esa política. Por ejemplo, Dani Rodrik analizó seis países en los que se implementó una serie de políticas que compartían el mismo título genérico de “subsidio

a las exportaciones”, pero con diferentes grados de éxito.<sup>10</sup> Rodrik atribuye esos éxitos a aspectos tales como la coherencia con la cual se implementó la política, quién estaba a cargo, la forma en que la política fue empaquetada (o no) junto con otros objetivos de política y cuán predecible era el futuro de la política.

Una característica importante de las políticas, que ha sido reconocida ampliamente en estudios recientes sobre macroeconomía, política comercial, regulación y otras áreas de la economía, es su credibilidad.<sup>11</sup> Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes, antes de decidir sus respuestas, toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión. Como lo explica Rodrik, en referencia a la reforma comercial, “no es la liberalización del comercio per se sino la liberalización *creíble* del comercio lo que puede generar ganancias de eficiencia. La predictibilidad de los incentivos creados por el régimen comercial puede ser más importante que la *estructura* misma de esos mismos incentivos. En otras palabras, un conjunto de incentivos que generan ciertas distorsiones, pero que son *estables* pueden dañar menos el rendimiento económico que una serie de incentivos adecuados pero inciertos e inestables, generados por un proceso de reforma comercial que carece de credibilidad”.<sup>12</sup>

Por estas razones, los resultados de política que se intentan explicar en este informe no son los contenidos ni el tipo de política (por ejemplo, si determinados impuestos son altos o bajos), sino más bien ciertas características o aspectos clave de las políticas públicas que afectan a su calidad. A fin de llevar la metodología a la práctica, este estudio define e intenta medir varias de esas características, que se enumeran a continuación, pero futuros estudios deberían identificar e intentar medir otras características relevantes.

Entre las características de las políticas públicas analizadas en este informe se incluyen:

- **Estabilidad:** cuán estables son en el tiempo.
- **Adaptabilidad:** cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- **Coherencia y coordinación:** en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.**
- **Orientación hacia el interés público:** en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público.
- **Eficiencia:** en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

<sup>10</sup> Rodrik (1995).

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, Barro y Gordon (1983), Calvo (1996, Sección V), Drazen (2000, Sección II), Levy y Spiller (1994) y Rodrik (1989).

<sup>12</sup> Rodrik (1989, p. 2). Véanse Calvo (1996, sección V) y Calvo y Drazen (1998) para modelos que formalizan los efectos de las políticas de duración incierta en varios contextos económicos.

Estas características se tratan más detalladamente en el capítulo 6 de este informe, donde también se presentan medidas de las mismas para la mayoría de los países de América Latina, junto con un índice global de la calidad de las políticas públicas (basado en estas seis características). Asimismo, en el capítulo 6 se relaciona la calidad de las políticas públicas con diversas medidas de bienestar y desarrollo económico, y se vinculan esas propiedades de política a variables que definen el funcionamiento de las instituciones políticas.

### **El proceso de formulación de políticas**

La expresión *proceso de formulación de políticas (PFP)* engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. En los sistemas democráticos como los de América Latina, estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos *actores* políticos (o *jugadores*, en la jerga de teoría de los juegos). Entre los jugadores de este *juego* se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos *escenarios*, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales (“la calle”), y pueden ser más o menos transparentes.

El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos de esos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos otros casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*). El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional. La credibilidad y la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, así como la naturaleza misma de los intercambios (por ejemplo, apoyo al gobierno en un tema crítico de política pública a cambio de un cargo en la burocracia estatal, o apoyo para una reforma en un área particular de la política a cambio de concesiones en otra área de política), dependen de las *preferencias* y de los *incentivos* de los actores, así como también de las restricciones que estos enfrentan. También dependen de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de otros jugadores. Estos patrones interactivos de comportamiento constituyen lo que en la jerga de la teoría de los juegos se llama *equilibrios*. De este modo, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de políticas.

El comportamiento de los actores políticos en el PFP (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos.

Los PFP, así como las políticas, son sumamente complejos. Múltiples actores, con diversas facultades, horizontes e incentivos, interactúan en diferentes escenarios. Existen diferentes reglas de interacción, que pueden influenciar la forma en que se juega el juego. Estas razones hacen que no sea posible comprender enteramente dichos procesos si se pone énfasis solamente en unas pocas características institucionales como, por ejemplo, si el sistema es presidencial o parlamentario o si las reglas electorales son de representación pluralista o proporcional. El marco institucional debe ser entendido en forma sistémica (o, para emplear la jerga económica, en términos de *equilibrio general*).

Sólo se puede lograr adoptar tal punto de vista sistémico a partir de detallados estudios de países, en los que se tomen en cuenta múltiples dimensiones institucionales clave y sus interacciones, así como las dinámicas históricas y culturales (como divisiones fundamentales en la población, valores compartidos y si la democracia ha sido estable o ha sufrido interrupciones constitucionales frecuentes). Esto explica por qué los 13 estudios de países realizados en el marco del proyecto de la Red Latinoamericana de Investigación del BID sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de política cumplen una función tan importante como antecedentes para este trabajo. El capítulo 7 del informe ofrece un panorama del funcionamiento de los PFP en algunos de esos países y transmite una idea de la complejidad del asunto.

A fin de calificar el funcionamiento del PFP en determinados entornos, se plantearon las siguientes preguntas en relación con cada uno de los países estudiados:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?<sup>13</sup>
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?

La información reunida a partir de los estudios de países se complementó con una serie de estudios centrados en el papel comparativo que algunos actores clave juegan en el PFP en toda América Latina. Entre los actores políticos y los escenarios que cubren estos estudios se encuentran partidos políticos y el sistema de partidos, asambleas legislativas, presidentes, gabinetes, burocracias, autoridades judiciales, actores regionales, intereses empresariales, medios de comunicación, sindicatos de trabajadores, movimientos sociales y fuentes de conocimiento técnico (“actores de conocimiento”). Los estudios se centraron en cada caso en los papeles clave (tanto formales como informales) que estos actores juegan en el PFP, sus preferencias, incentivos y capacidades institucionales, y la

<sup>13</sup> Los horizontes temporales son factores determinantes muy importantes del comportamiento político. Los actores con horizontes de largo plazo tienen más probabilidad de establecer los acuerdos intertemporales necesarios para mantener políticas efectivas. Por el contrario, los actores con horizontes temporales cortos tenderán a maximizar los beneficios políticos y de política de corto plazo, en detrimento del fortalecimiento institucional de largo plazo y de la credibilidad y calidad de las políticas. Este énfasis en los horizontes temporales tiene como fuente destacadas publicaciones sobre economía institucional y su aplicación a la política. Véase, por ejemplo, Dixit (1996), y las referencias allí incluidas.

forma en que interactúan con otros actores en diversos escenarios. Gran parte de esta investigación se ve reflejada en la parte II de este informe.

### **Procesos de formulación de políticas y resultados de política: el papel de la cooperación**

Un elemento clave de este informe es que ciertos aspectos importantes de las políticas públicas dependen de manera fundamental de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, esto es, de su habilidad para cooperar. En entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas públicas tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los shocks políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales cambiantes. Por el contrario, en entornos que dificultan la cooperación, las políticas serán muy inestables (sujetas a vaivenes políticos) o muy inflexibles (incapaces de adaptarse a los shocks socioeconómicos), estarán mal coordinadas y las inversiones en las capacidades del Estado serán menores.<sup>14</sup> ¿Qué condiciones favorecen la cooperación? Los resultados de la teoría de los juegos sugieren que la cooperación es más fácil de lograr si:

- Existen buenas “tecnologías de agregación” de manera que la cantidad de actores que influyen directamente el juego de formulación de políticas sea relativamente pequeña.
- Hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político.
- Los actores clave tienen horizontes temporales de largo plazo.
- Existen tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas, tales como una autoridad judicial independiente o una burocracia fuerte, a las cuales se podrían delegar algunas políticas públicas.

Estas condiciones están asociadas con algunas características de los jugadores y escenarios clave, como el Parlamento, el sistema de partidos, el Poder Judicial y la burocracia. Estas intuiciones sobre los factores determinantes de la cooperación guían el análisis de algunos de los principales actores y escenarios en la parte II.

La parte III comienza (en el capítulo 6) con el análisis y la medida de las características de las políticas que constituyen la variable dependiente. En lo que resta del capítulo 6 y en el capítulo 7 se intenta identificar aspectos del funcionamiento del PFP que afectan a esas características de políticas. Siguiendo el marco conceptual analizado anteriormente, las políticas públicas efectivas requieren actores políticos con horizontes temporales relativamente largos, así como escenarios institucionalizados para la discusión, la negociación y el control del cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas. En el capítulo 6 se examinan algunas contrapartes empíricas de esas características: se estudian los incentivos de los ejecutivos, las capacidades de formulación de políticas del Parlamento, la independencia del Poder Judicial y el desarrollo de sistemas de servicio civil, y se los asocia, mediante técnicas estadísticas, a las características de las políticas. En el capítulo

<sup>14</sup> Spiller y Tommasi (2003) desarrollan un modelo de este vínculo entre la cooperación y los aspectos de las políticas públicas, como estabilidad, adaptabilidad y coordinación.

**Recuadro 2.2****Un enfoque analítico complementario: jugadores con poder de veto, decisión y determinación**

Otro enfoque, que complementa el planteado en el presente estudio, también destaca las interacciones entre las características de los sistemas de gobierno: el **enfoque de los jugadores con poder de veto**. Este enfoque, propuesto por primera vez por George Tsebelis, se centra en lo que se necesita para reemplazar el statu quo.<sup>1</sup>

Para introducir una nueva política, una serie de actores debe aceptar el cambio propuesto. Algunos son individuos, como el presidente; otros son instituciones, como el Parlamento. En los estudios de ciencia política, a estos actores se los conoce como **jugadores con poder de veto**. Cada sistema político tiene una configuración de jugadores con poder de veto, cuya cantidad es variable. Las ideologías de estos jugadores pueden ser diferentes, cooperar puede ser más fácil o más difícil para ellos (los niveles internos de cohesión pueden variar), etc. Estas diversas configuraciones limitan la serie de resultados que podría reemplazar al statu quo. Un grupo particular de jugadores con poder de veto aceptará solo ciertos cambios. Si se consideran aceptables pocas políticas para reemplazar al statu quo, va a ser difícil cambiar la política vigente, es decir, esta política será muy estable.

Gary Cox y Mathew McCubbins tomaron la noción de jugadores con poder de veto y la aplicaron al estudio de algunas características de las políticas.<sup>2</sup> Estos autores sugieren que uno de los *trade-offs* más importantes en la formulación de políticas públicas es el que existe entre la capacidad para cambiar las políticas (que ellos denominaron “*decisiveness*”, o “capacidad de decisión”) y la capacidad para comprometerse con determinada política una vez que es aprobada (que denominaron “*resoluteness*” o “determinación”). Estos conceptos son similares a algunas características de las políticas sobre las que se hace hincapié en este informe: en particular, la adaptabilidad y la estabilidad.

Las distintas configuraciones institucionales (leyes electorales, cantidad de cámaras, procedimientos legislativos, etc.) dan lugar a diversas configuraciones de jugadores con poder de veto. Los países con más jugadores con poder de veto tenderán a tener más determinación y menos capacidad de decisión. Esto es, les será más difícil cambiar las políticas, pero una vez que lo hagan, se van a comprometer con el cambio.

La cantidad efectiva de vetos aumenta cuando un sistema de gobierno tiene muchos puntos de veto institucionales (“separación de poderes”) y actores políticos con intereses diversos que controlan esos puntos de veto (“separación de propósitos”). Matthew Shugart y Stephan Haggard sugieren vínculos entre las variables institucionales clave (facultades del presidente, de las instituciones legislativas, del federalismo, de las leyes electorales) y distintos grados de separación de poderes y separación de propósitos.<sup>3</sup> Algunos de los vínculos sugeridos se han utilizado en el resto del informe.

<sup>1</sup> Tsebelis (2002).

<sup>2</sup> Cox y McCubbins (2001).

<sup>3</sup> Shugart y Haggard (2001).

7 se tratan varios estudios de casos de determinados países, para ilustrar con más detalle algunas de las interacciones entre los múltiples factores que entran en juego.

### ***El PFP en acción en sectores específicos***

Una gran parte de este informe analiza las características generales de la formulación de políticas públicas en varios países suponiendo implícitamente que dichas características tenderán a permear la formulación de políticas en todas las áreas de la política pública. Sin embargo, en el análisis político existe el bien conocido principio que dice: “cada política tiene su propia política”. Esto es así porque la serie de actores e instituciones pertinentes en cada caso, así como la naturaleza de las transacciones requeridas para la ejecución de la política, pueden diferir de un sector a otro. Por ejemplo, una reforma del sistema de pensiones requiere horizontes temporales muy largos así como también compensaciones entre generaciones. La política comercial expande el escenario más allá de las consideraciones puramente locales e introduce actores, reglas y controles internacionales para su cumplimiento. La educación agrega un actor específico muy poderoso: el sindicato de maestros.

Los capítulos de la parte IV analizan la formulación de las políticas en varios sectores con distintos grados de proximidad al PFP general de cada país. La política tributaria tiende a involucrar a todos los actores principales del PFP general, mientras que la política educativa involucra a una serie de autores más idiosincrásicos.<sup>15</sup> Estos ejemplos presentan comparaciones entre países de la formulación de políticas en los sectores mencionados, y muestran cómo los resultados de política en cada uno de ellos pueden vincularse a las características de sus PFP. El último capítulo de la parte IV (capítulo 11) es de naturaleza un tanto diferente. En vez de observar el impacto de los PFP en los resultados de política, se centra en el efecto de la retroalimentación de la reforma de política pública sobre los PFP. Estos capítulos constituyen un importante paso hacia uno de los principales objetivos de este informe: proporcionar una guía y orientación para comprender los PFP que enmarcan a iniciativas de reforma específicas en determinados sectores, en determinados países y en determinadas épocas.

---

<sup>15</sup> Los ejemplos de políticas fueron elegidos para ilustrar algunas ideas generales del informe, pero no son de ninguna manera exhaustivos.

## Segunda parte

---

### Actores y escenarios del proceso de formulación de políticas

*La democracia nunca es una cosa  
hecha. La democracia siempre es algo  
que debe estar haciendo una nación.*

Archibald MacLeish,  
poeta y funcionario público  
estadounidense (1892–1982)

*Página en blanco a propósito*

El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos.

El alcance y la índole exacta de la función que desempeñan los actores —y sus interacciones— están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (“la calle”, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos). Algunos son más transparentes (la sala de un tribunal) y otros lo son menos (negociaciones a puertas cerradas). A menudo, los papeles que realmente desempeñan los actores se desvían de los que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente. Por lo tanto, sus papeles reales en el proceso de formulación de políticas deben analizarse con mucho cuidado, y esto es precisamente lo que se hace en la segunda parte.

- El *capítulo 3* se centra en los partidos políticos, la legislatura y el presidente: protagonistas del sistema político formal y del proceso de formulación de políticas.
- En el *capítulo 4* se examinan los papeles de otros actores con funciones adscritas formalmente en el proceso de formulación de políticas: el gabinete, la burocracia, los “actores subnacionales” como los gobernadores y el Poder Judicial.
- En el *capítulo 5* se examinan las empresas, los sindicatos, los medios de comunicación, los movimientos sociales y las fuentes de pericia política (los denominados “actores del conocimiento”). Este tipo de actores pueden considerarse “informales” porque en general no están regulados por la Constitución ni por otras leyes orgánicas, ni se les han asignado funciones específicas en el proceso de formulación de políticas públicas.

En la segunda parte se examinan uno por uno estos actores para considerar en profundidad cuáles de sus características afectan a los distintos aspectos de las políticas públicas. La interacción entre los actores, al participar en los procesos de formulación de políticas en diferentes países y sectores de políticas, se examina en el resto del informe.

*Página en blanco a propósito*

# Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes

*Los partidos políticos son la peor forma de participación política organizada, excepto por todas las demás.*

—Oswaldo Hurtado, ex presidente de Ecuador  
(parafraseando a Winston Churchill)

Este es el primero de tres capítulos en los que se examina el papel que desempeñan distintos actores en el proceso de formulación de políticas (PFP). Se centra en un grupo de actores que son fundamentales para elaborar políticas en sistemas democráticos: los partidos políticos, la legislatura y el presidente. Constituyen el núcleo central de actores, y tienen funciones importantes en la representación democrática, la definición de la agenda de políticas, y la formulación, adopción y ejecución de las políticas. De más está decir que sus funciones en estas etapas del proceso no son exclusivas, sino que las comparten con otros actores con roles formalmente establecidos en la Constitución, como el gabinete, el Poder Judicial y la burocracia, así como con una amplia gama de actores con roles más informales, como los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, los movimientos sociales y los organismos internacionales.

La operación del sistema democrático y las características de los resultados de las políticas están altamente influenciados por la naturaleza del sistema de partidos políticos, la estructura y el funcionamiento de la legislatura y las limitaciones e incentivos de los presidentes, así como por la interacción de todos estos factores. El capítulo 3 comienza destacando la importancia de examinar las interacciones entre estos actores protagónicos y las reglas del juego que afectan a dicha interacción.

*Las distintas configuraciones institucionales pueden ayudar a que el presidente lleve a cabo su programa de gobierno, o impedirlo.*

## Los actores protagónicos y sus interacciones

Un punto de partida conveniente se relaciona con la interacción entre dos actores —el presidente y la legislatura—, que desempeñan un papel protagónico en la formulación de políticas en una de las arenas políticas más importantes: el Congreso. El tratamiento del tema comienza con un examen de la capacidad que tiene el presidente para lograr que el Congreso apruebe su programa de gobierno. Es natural empezar por centrar el análisis en el papel del presidente por diferentes razones. En primer lugar, los presidentes fueron de hecho los que definieron el programa de gobierno en la mayoría de las reformas recientes emprendidas en América Latina. Segundo, las reglas de participación legislativa en la mayoría de los países latinoamericanos dotan formalmente a los presidentes de prerrogativas que los ayudan a conducir el PFP. Tercero, dado que los presidentes son elegidos por ciudadanos de toda la nación, suelen tener intereses más afines a los bienes públicos nacionales que los legisladores. (Sin embargo, también los presidentes pueden tener incentivos para desviarse del interés público, como se verá más adelante.)

La incapacidad de los presidentes para llevar adelante sus programas de gobierno se ha ubicado en el centro de un acalorado debate sobre los méritos de las democracias presidenciales frente a los sistemas parlamentarios, donde se funden las responsabilidades de selección y gobierno de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Varios estudiosos han expresado preocupación sobre la capacidad de los presidentes para gobernar en un gobierno dividido: es decir, cuando su partido no controla la legislatura.<sup>1</sup> Pero este problema va mucho más allá de una inquietud académica. América Latina ha padecido varias interrupciones de gobiernos democráticos como resultado, al menos en parte, de que los presidentes y las legislaturas no pudieran ponerse de acuerdo en torno a las políticas a adoptar.

El debate que tiene lugar en el ámbito de las ciencias políticas con respecto a los problemas de las democracias presidenciales en un gobierno dividido se ha orientado principalmente hacia su impacto sobre los resultados políticos y, en particular, sobre la estabilidad del régimen democrático mismo. Si bien esta es una inquietud muy importante, en este informe se adopta un enfoque diferente: el impacto sobre la calidad de las políticas públicas. La capacidad del presidente para llevar adelante su programa de gobierno es un factor decisivo de uno de los aspectos clave de las políticas públicas que se subraya en este informe: la adaptabilidad.

¿Qué es lo que determina la capacidad del presidente para llevar a cabo su programa de gobierno? En las democracias presidenciales, uno de los ingredientes clave es la proporción de escaños que controla el partido oficial. Si el partido del presidente controla la mayoría de los escaños en el Congreso, le resultará más fácil lograr que se apruebe su programa de gobierno, suponiendo que pueda mantener el apoyo de sus propios legisladores. Como resultado, las políticas públicas serán más adaptables, dado que los costos de transacción vinculados con un cambio de las políticas tienden a ser relativamente bajos. A su vez, el tamaño del contingente legislativo del presidente depende de la estructura del sistema de partidos y de las reglas electorales, entre otros factores.

<sup>1</sup> Linz (1990), Di Palma (1990) y Linz y Stepan (1978).

¿Qué ocurre cuando el partido del presidente no controla la legislatura? En este caso, los presidentes tienen otros mecanismos para llevar adelante su programa de gobierno. Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos, por ejemplo, o pueden utilizar diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores para que apoyen ciertas medidas legislativas, construyendo coaliciones diferentes para diferentes medidas de política. Las monedas de cambio utilizadas incluyen recompensas tales como nombramientos a cargos políticos, concesiones de políticas o cambios que beneficien a las jurisdicciones del legislador o a la base de apoyo del partido, proyectos de inversión local, transferencias presupuestarias y/o cargos públicos o contratos del Estado. Estas opciones no son mutuamente excluyentes, porque incluso en el caso de las coaliciones estables, los presidentes necesitan utilizar diferentes alicientes, como cargos en el gabinete o concesiones de políticas para formar coaliciones, o para evitar que estas se desintegren.

Las coaliciones también varían en cuanto a su grado de formalidad, cohesión y durabilidad. Algunas son muy fuertes y duraderas, como en Chile, donde funcionan como partidos y han dado al gobierno una mayoría confiable en la Cámara baja (véase en el capítulo 7 una explicación detallada de la formulación de políticas en Chile). Algunas coaliciones, como las de Ecuador, son mucho más informales, ad hoc y de corta duración. A menudo se basan en intercambios de distintos tipos de recompensas inmediatas y focalizadas para obtener apoyo legislativo en el corto plazo. En consecuencia, las coaliciones ecuatorianas no han otorgado a los presidentes una base estable de apoyo legislativo y por ende han socavado la adaptabilidad y la estabilidad de las políticas. Entre estos dos extremos se encuentran coaliciones como las de Brasil y Uruguay, que pueden formalizarse mediante la participación de múltiples partidos en el gabinete y/o mediante acuerdos en cuanto a las políticas fundamentales. Ocasionalmente, estas coaliciones no duran todo el período presidencial o no ofrecen una garantía de apoyo demasiado firme.

La estabilidad de las coaliciones varía de un país a otro y de un gobierno a otro, y depende por lo menos de la coincidencia que exista entre lo que el presidente puede ofrecer a los legisladores y lo que estos desean. Lo que puede ofrecer el presidente depende de factores tales como sus facultades para designar funcionarios, para definir la agenda de políticas y para ejecutar el presupuesto. Lo que los legisladores quieren (concesiones de políticas, proyectos de inversión local o transferencias para sus jurisdicciones) depende de los factores que definen sus incentivos, como las reglas electorales. Por ejemplo, cuando existe una fuerte conexión electoral entre los legisladores y el electorado (es decir, cuando los ciudadanos tienen mucha influencia en la elección de sus representantes en el Congreso), los legisladores pueden estar más interesados en proyectos de inversión local que favorezcan a sus comunidades. Esto es lo que ocurre en Brasil, donde la distribución de esos proyectos ha sido un importante aliciente utilizado por los presidentes para conseguir apoyo político.<sup>2</sup>

Las posibilidades que encierran estos intercambios de sustentar el apoyo de la coalición también dependen de que existan mecanismos de compromiso que aseguren que

<sup>2</sup> Véanse Alston et al. (2005a) y el capítulo 7 de este informe.

el presidente y los partidos (o los legisladores individuales) cumplan sus promesas. En Paraguay, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de compromiso que den credibilidad a los acuerdos intertemporales ha dado lugar a un tipo de recompensa diferente: el empleo público. No es de sorprender que la calidad de la burocracia paraguaya se haya degradado tanto debido al uso del empleo público como recurso clientelista.<sup>3</sup>

Algo que debe quedar claro en esta explicación es que las distintas configuraciones institucionales pueden ayudar a que el presidente lleve a cabo su programa de gobierno, o impedirlo. Es más fácil hacerlo dentro de un régimen bipartidista con sistema electoral regido por la regla de la mayoría (sistema pluralista); en un sistema de coaliciones fuertes y estables, como en Chile, o incluso en un sistema de partidos muy fragmentado, siempre y cuando exista una buena coincidencia entre lo que necesitan los legisladores o los partidos que dominan la legislatura y lo que el presidente puede comprometerse a otorgar.

No obstante, cuando el sistema político no concede al presidente y a su gobierno la capacidad de llevar a cabo su programa de gobierno, las consecuencias pueden ser muy graves, e incluso dar lugar a interrupciones del régimen democrático (véase el capítulo 6).<sup>4</sup> Este tipo de fracaso también puede minar la adaptabilidad de las políticas, lo que implica la incapacidad de abandonar políticas fallidas, hacer ajustes en respuesta a shocks, y/o adoptar reformas que favorecen el bienestar general, aun cuando estas hayan sido claramente identificadas.

Si bien la incapacidad de los presidentes para poner en práctica su plan de trabajo puede tener consecuencias políticas nocivas que afectan también a las políticas públicas, un entorno institucional que permita al presidente definir su programa de gobierno no es condición suficiente para que existan buenas políticas públicas. A continuación se destacan dos problemas que pueden surgir, incluso cuando el presidente cuenta con las herramientas para obtener lo que desea. Para vincular esta explicación con el marco general del estudio, cada uno de estos problemas se relaciona con uno de los aspectos de las políticas públicas presentados en el capítulo 2.

**Orientación al interés público.** ¿Son mejores las políticas públicas si el presidente obtiene lo que quiere? No necesariamente. Dado que los presidentes son elegidos por jurisdicciones nacionales, suelen tener intereses más acordes a los bienes públicos nacionales que los legisladores, que tienden a favorecer a sus jurisdicciones locales. No obstante, los presidentes no siempre actúan como los planificadores sociales idealizados que se describen en los libros de texto de economía, que procuran el máximo bienestar social. Aunque se preocupen por el interés público, los presidentes, como cualquier político, también tienen ambiciones personales y políticas.

¿Qué determina los incentivos del presidente? Entre otros factores, la estructura del sistema de partidos puede desempeñar una función importante. Por ejemplo, si el funcionamiento de los partidos políticos está dominado por políticas clientelistas, los

<sup>3</sup> Véase Molinas y Pérez-Liñán (2005).

<sup>4</sup> Chasqueti (2004) aporta datos empíricos concluyentes de estas consecuencias al analizar una muestra de 51 gobiernos latinoamericanos entre 1980 y 2000. De los 10 gobiernos que no pudieron obtener una casi mayoría en la legislatura, independientemente o dentro de una coalición, en seis de ellos el presidente o los legisladores no completaron sus períodos establecidos constitucionalmente.

presidentes y otros políticos se preocuparán más por generar los recursos que necesitan para mantener ese sistema clientelista que es la base de su apoyo político, y les interesará menos si las políticas son “buenas” o “malas” desde el punto de vista del interés público a más largo plazo. Si se concibe al presidente como un planificador social, todo lo que interfiera con la ejecución de su programa de gobierno reducirá la calidad de los resultados de las políticas. Si se deja a un lado este concepto ingenuo de planificador social, se verá que los controles sobre la capacidad de llevar adelante su programa de gobierno tienen pros y contras. Pueden impedir que el presidente se centre demasiado en un grupo reducido de intereses, pero también pueden reducir su poder de decisión y adaptabilidad.

Al igual que el presidente, los miembros del Congreso también pueden procurar obtener beneficios privados o a favor de grupos reducidos desde su función pública en el PFP. Existen varios tipos de frenos y contrapesos institucionales, como los que operan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que pueden limitar el alcance de todos los actores para atender intereses específicos.<sup>5</sup> Existen asimismo otros actores que pueden propiciar políticas públicas (tanto en su formulación como su implementación) más orientadas al interés público: un Poder Judicial independiente e imparcial y una administración pública profesional y políticamente neutra. La función de estos actores es tema del capítulo 4.

***Estabilidad de las políticas.*** La capacidad del presidente para llevar adelante su programa de gobierno también puede dar lugar, en ciertas circunstancias, a la inestabilidad de las políticas. Considérese el caso hipotético de un país con un sistema bipartidista. Cada uno de los partidos cuenta con apoyo estable de alrededor de la mitad del electorado y, por lo tanto, se alternan en el poder. Ambos partidos son programáticos, de manera que compiten principalmente sobre la base de distinciones en sus ideas y propuestas de políticas, que suelen mantenerse estables. Las reglas electorales tienden a producir gobiernos mayoritarios y partidos disciplinados, de manera que las políticas son adaptables. Algunos analistas considerarían que este es un escenario favorable para una democracia presidencial. Sin embargo, ni siquiera este escenario idílico de partidos estables con preferencias estables garantiza una característica muy importante de las políticas públicas: la estabilidad.

Si, por ejemplo, en términos ideológicos uno de los partidos es de derecha y el otro de izquierda, las políticas podrían oscilar de un extremo al otro cada vez que hubiera un cambio de gobierno.<sup>6</sup> La apertura del comercio exterior

***Los sistemas de partidos influyen en la viabilidad de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrechos o más amplios de intereses de la sociedad.***

<sup>5</sup> Véase el argumento clásico a favor de los frenos y contrapesos en *The Federalist Papers*. Los autores James Madison, Alexander Hamilton y John Jay llamaban “facciones” a los intereses especiales y sostenían que la mejor manera de fomentar el bien público era contraponer las distintas facciones entre sí en un sistema de frenos y contrapesos y de gobierno limitado.

<sup>6</sup> Partidos inestables y preferencias inestables podrían exacerbar aún más la volatilidad de las políticas, lo que resultaría en cambios de políticas incluso dentro del mismo gobierno.

y la privatización podrían ir seguidas de una mayor protección y de la nacionalización de activos; la educación primaria podría cambiar de una provisión basada en el sector público a una con mayor participación del sector privado, etc. Las ineficiencias relacionadas con la volatilidad de las políticas son evidentes. Si bien desde la derecha y desde la izquierda se puede estar en desacuerdo en cuanto a las opciones preferidas de políticas, probablemente haya coincidencia en que los movimientos cíclicos entre los extremos representan el peor escenario posible. La cuestión es cómo hacer que los partidos adopten una solución de compromiso, celebrando acuerdos intertemporales para poner en práctica una política intermedia que sea aceptable para ambos, en lugar de imponer su opción unilateral preferida cada vez que tienen acceso al poder.

Ahora que se ha establecido lo importante que es examinar las interacciones entre los actores y las características subyacentes para entender el PFP, en el resto del capítulo se tratará con mucho más detalle cada uno de estos actores políticos fundamentales. El propósito es destacar los roles potenciales que puede desempeñar cada uno de estos actores en el PFP, describir algunas de las características fundamentales de estos actores en la región latinoamericana, y analizar la manera en que estas características pueden afectar al alcance y a la naturaleza de su función.

## Los partidos políticos<sup>7</sup>

Los partidos políticos son protagonistas centrales del PFP, así como también, de manera más general, del funcionamiento de un sistema democrático. Un elemento indispensable de la democracia es la convocación a elecciones con regularidad para distribuir el control de los cargos gubernamentales y los escaños legislativos. Los partidos políticos reclutan candidatos para esos puestos, movilizan el apoyo electoral y definen sus aspiraciones en materia de políticas en caso de que tengan cabida en el nuevo gobierno. Además de ocuparse de funciones directas en las elecciones, los partidos también desempeñan otros papeles clave en la formación de los gobiernos, la organización de la labor legislativa, y la articulación y agregación de intereses y preferencias de los ciudadanos.<sup>8</sup>

El PFP de un país está influido, directa e indirectamente, por la estructura y organización de los partidos políticos. Por ejemplo, en algunos países, los partidos —incluso los que no están en el poder— participan activamente en la definición y articulación de los programas de políticas y se involucran en forma efectiva en los debates sobre política pública, en ocasiones con ayuda de centros de estudios afiliados (véase el capítulo 5). Las características del sistema de partidos también afectan al PFP de manera más indirecta, influyendo, por ejemplo, en la viabilidad de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrechos o más amplios de intereses de la sociedad.

<sup>7</sup> Esta sección se basa extensamente en Jones (2005).

<sup>8</sup> Mainwaring y Scully (1995); Sartori (1976); Lipset y Rokkan (1967).

Las características del sistema de partidos no solo interactúan entre ellas, sino también con otras instituciones y actores, como la presidencia, la legislatura y el Poder Judicial. Por lo tanto, es posible que no se observen en todos los países los efectos previstos de las características del sistema de partidos (y otras características institucionales) que se destacan en esta parte del informe, porque el impacto específico de cada aspecto institucional depende de su interacción con otras características institucionales del país.

A continuación se consideran varias características del sistema de partidos y su impacto esperado en el PFP: institucionalización, fragmentación y nacionalización.

### ***Institucionalización del sistema de partidos***

Una primera característica importante del sistema de partidos es el *grado de institucionalización*. Se puede decir que un sistema de partidos está institucionalizado cuando:

- Los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables.
- Los partidos tienen vínculos razonablemente fuertes con intereses organizados de la sociedad y en general los ciudadanos están identificados con los distintos partidos.
- Se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quién asume el gobierno.
- Las organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido.<sup>9</sup>

Los sistemas de partidos institucionalizados tienen más probabilidades de fomentar una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial de acuerdos intertemporales. Esto se debe a que, de una elección a la siguiente, es menos probable que varíen drásticamente la identidad partidaria y la importancia política relativa de los principales actores en la formulación de políticas en el Poder Ejecutivo y el Congreso. Es más, dado que los partidos desempeñan una función clara en el reclutamiento político, y las elites políticas se esfuerzan por promover y proteger el valor de la “etiqueta” del partido (lo que implica mantener posiciones relativamente coherentes en el tiempo en las políticas), son menores las probabilidades de que los partidos institucionalizados modifiquen su orientación básica de políticas con mucha frecuencia. Además, es más probable que los presidentes electos disfruten de cierto grado de apoyo del partido en la legislatura y/o estén en mejores condiciones de armar coaliciones relativamente estables basadas en el apoyo de determinados partidos.

Los sistemas de partidos institucionalizados tienden a ser programáticos, es decir, compiten y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en materia de políticas. Pero los partidos institucionalizados —partidos con bases relativamente duraderas de apoyo político— también pueden ser clientelistas. En estos casos, compiten y obtienen apoyo sobre la base de la distribución de beneficios selecti-

<sup>9</sup> Véase Mainwaring y Scully (1995).

vos a los electores (como puestos en el sector público, contratos del Estado, recursos en efectivo o alimentos) y son juzgados por los electores principalmente por su capacidad para repartir estos beneficios.

Los sistemas de partidos institucionalizados y programáticos tienden a mejorar la rendición de cuentas, porque dan a los ciudadanos más capacidad para seleccionar a los partidos y a los candidatos que más coincidan con sus preferencias en materia de políticas. Además, fortalecen los incentivos para invertir en bienes públicos, como educación y servicios públicos que funcionen bien, y para efectuar reformas de política orientadas a promover el interés general.

En cambio, la formulación de políticas en sistemas clientelistas tiende a estar limitada por la necesidad de mantener el sistema de apoyo clientelista de los partidos. En estos sistemas, tiende a favorecerse el gasto público en obras públicas con beneficios concentrados en lugar de invertir en bienes públicos con un rango de beneficiarios más amplio. La implementación de reformas de políticas que puedan socavar los pilares del sistema clientelista se hace más difícil, y puede requerir importantes compensaciones a individuos o sectores que han sido favorecidos por el partido en el pasado, y que se ven afectados por la reforma.

Para medir el alcance y las dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos, en este estudio se utiliza un índice agregado de institucionalización desarrollado por Mark Jones.<sup>10</sup>

- *La estabilidad de la competencia entre los partidos* se calcula sobre la base de mediciones de la volatilidad en la participación de votos y escaños legislativos de los partidos entre elecciones recientes.
- *La extensión de las raíces de los partidos en la sociedad y la legitimidad de los partidos y las elecciones* se miden sobre la base de la respuesta a las preguntas de la encuesta de opinión pública Latinobarómetro y de una encuesta de legisladores.<sup>11</sup>
- La fuerza de las organizaciones partidarias se determina sobre la base de una medición de la edad de los partidos significativos y de las respuestas a una pregunta de la encuesta de legisladores, en la que se debe calificar la permanencia y la fuerza de la organización del partido del encuestado.<sup>12</sup>

Para analizar en qué medida son programáticos los sistemas de partidos, en este estudio se utilizó otro índice propuesto por Mark Jones, que trata de captar el grado al que los partidos desarrollan enfoques distintos en materia de políticas y el grado al que los ciudadanos son conscientes de estas diferencias. Pero lo hace de manera indirecta, examinando cómo los legisladores y los ciudadanos perciben las diferencias entre los partidos en la dimensión ideológica de izquierda y derecha, en lugar de observar directamente si los programas y orientaciones de política a los que adhieren los partidos están

<sup>10</sup> Véase Jones (2005). El índice de institucionalización del sistema de partidos se basa en las cuatro dimensiones formuladas en Mainwaring y Scully (1995).

<sup>11</sup> Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), 1994–2005.

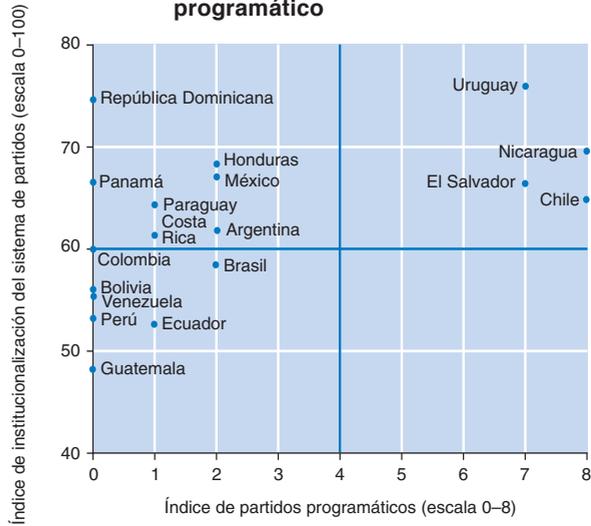
<sup>12</sup> Véanse detalles sobre la construcción de los índices de componentes y del índice agregado en el apéndice de datos y en Jones (2005).

asociados en forma coherente con perspectivas ideológicas distintas.<sup>13</sup>

En el gráfico 3.1 se presentan los países según las puntuaciones obtenidas en los dos índices mencionados. Según estas mediciones, los partidos están relativamente institucionalizados y son programáticos en Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Chile.<sup>14</sup> En cambio, en Guatemala, Ecuador y Perú los partidos están poco institucionalizados y no son programáticos.

En el gráfico 3.2 se ilustra el marcado contraste que existe entre Argentina y Chile en cuanto al grado al que los partidos son programáticos, medidos según uno de los componentes de este índice: las percepciones de los legisladores sobre las diferencias entre los partidos en la escala ideológica de izquierda a derecha.

**GRÁFICO 3.1 Comparación de sistemas de partidos en América Latina: grado de institucionalización y carácter programático**



Fuente: Jones (2005).

### **Fragmentación del sistema de partidos, contingentes legislativos presidenciales y disciplina partidaria**

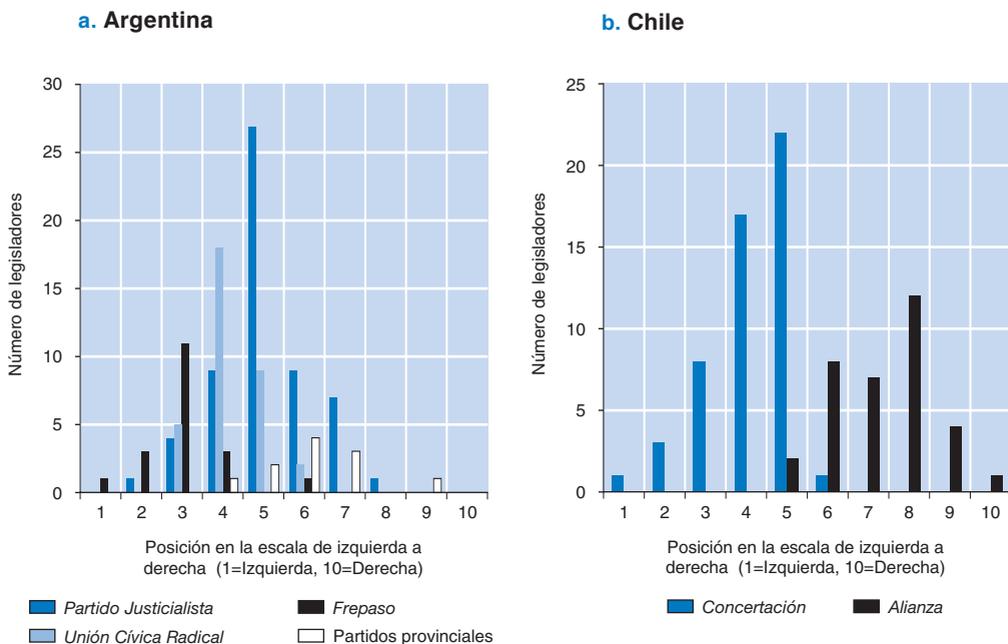
Varias características del sistema de partidos que interactúan unas con otras también tienen una influencia importante en la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el nivel de *fragmentación legislativa*; el tamaño del contingente del presidente en la legislatura y el grado de disciplina partidaria (es decir, el grado al que los miembros del partido del presidente en la legislatura responden a las instrucciones de los dirigentes del partido y/o del presidente).

A su vez, la fragmentación del sistema de partidos y el tamaño del contingente presidencial en la legislatura están influidos por las características del sistema electoral. Los *sistemas electorales de representación proporcional*, en los cuales se eligen varios miembros del Congreso por cada distrito electoral, alientan una mayor fragmentación que los sis-

<sup>13</sup> Véanse detalles sobre la construcción del índice en el apéndice de datos y en Jones (2005).

<sup>14</sup> Las puntuaciones de Nicaragua en los dos índices pueden ser engañosas. El sistema bipartidista que hace que Nicaragua aparezca institucionalizado es en parte resultado de la legislación presentada por los dirigentes de los dos partidos principales para restarle oportunidades a otros partidos de registrarse legalmente y de competir con eficacia. Además, si bien los partidos difieren en su orientación ideológica, su comportamiento concreto parece ser más clientelista que programático.

### GRÁFICO 3.2 Autocalificación ideológica de los legisladores



Fuente: PELA (2005).

*temas mayoritarios*, en los que solo se elige un legislador por distrito. En los sistemas proporcionales la fragmentación de los partidos tiende a aumentar cuando los distritos son más grandes (es decir, el número de legisladores elegidos por distrito es mayor) y cuando se utilizan fórmulas más equitativas para traducir la proporción de votos de los partidos en números de escaños legislativos.

También son pertinentes otros aspectos del sistema electoral. La coincidencia de elecciones de legisladores y presidente propicia una mayor concentración de votos y escaños del partido del presidente que cuando esas elecciones se celebran por separado, o cuando las elecciones de legisladores tienen lugar a mediados del período presidencial. El sistema empleado para elegir al presidente también puede tener efectos indirectos sobre la fragmentación del sistema de partidos. El sistema de *ballotage* (o elección a doble vuelta)<sup>15</sup> tiende a desalentar la formación de alianzas y propicia la proliferación de partidos, en tanto que los sistemas pluralistas de elección presidencial tienden a alentar la concentración de votos en un número menor de partidos.

La proporción de escaños que controla el partido oficial, el grado de fragmentación del sistema de partidos y la cohesión de los partidos gobernantes tienen repercusiones

<sup>15</sup> En este sistema, para que un candidato gane en la primera ronda debe obtener una mayoría del total de votos emitidos (50% más uno). Si ningún candidato gana por mayoría, los dos candidatos que recibieron el mayor número de votos en la primera ronda tienen que desempatar en una segunda ronda.

importantes en la capacidad del Poder Ejecutivo para llevar a cabo su programa de gobierno. También inciden en el mecanismo de negociación y los tipos de intercambios en los que participa el Poder Ejecutivo para obtener apoyo legislativo. Por ejemplo, si el presidente controla una mayoría de escaños en la legislatura y puede imponer disciplina dentro de este contingente, probablemente opte por gobernar mediante estatutos (leyes aprobadas en la legislatura) y utilice palancas partidistas de influencia para mantener el respaldo. Pero si el contingente del presidente en la legislatura es relativamente pequeño y el sistema de partidos está fragmentado, el Poder Ejecutivo tiene que tratar de armar algún tipo de coalición legislativa. Estos acuerdos pueden abarcar desde una coalición relativamente estable entre partidos hasta una coalición cambiante de partidos e incluso legisladores individuales. En este caso, probablemente el presidente necesite una gama más amplia de alicientes, como ofrecer cargos de gabinete u otros puestos de gobierno, otorgar concesiones en materia de políticas, o prometer un tratamiento favorable en la asignación de recursos y contratos públicos. Si el presidente anticipa que va a ser problemático obtener respaldo legislativo (porque no puede formar coaliciones estables), o que dicho respaldo puede ser demasiado costoso (en lo que se refiere a la necesidad de hacer concesiones respecto de su programa de gobierno o de los recursos públicos), puede optar por gobernar de manera unilateral haciendo uso de sus potestades legislativas constitucionales (facultades de emitir decretos o de determinar la agenda legislativa) o potestades “paraconstitucionales” (como las facultades discrecionales de asignar fondos dentro del presupuesto o utilizar su autoridad para emitir disposiciones unilateralmente.)<sup>16</sup>

Las mayorías gubernamentales consistentes y la existencia de partidos disciplinados pueden fomentar la adaptabilidad de las políticas. Si bien este escenario puede propiciar la capacidad de decisión gubernamental<sup>17</sup>, de no existir controles efectivos sobre la autoridad del Poder Ejecutivo, los resultados de las políticas podrían no estar debidamente orientados al interés público. Además, podría producirse una volatilidad de las políticas, si tiende a alternarse el poder entre partidos disciplinados que están altamente polarizados ideológicamente.

Por otra parte, la fragmentación del sistema de partidos, especialmente si es muy elevada y se combina con la polarización, puede complicar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dificultando de esa manera la obtención de un respaldo estable para el programa de gobierno. Esto puede paralizar al gobierno o inducir a los presidentes a adoptar estrategias unilaterales, que pueden poner en peligro la durabilidad de las instituciones democráticas.

El nivel de fragmentación de la legislatura tiene influencia directa sobre el tamaño del contingente del presidente en ese órgano. También afecta al número de partes con las que el presidente debe formar algún tipo de coalición legislativa o estructurar alianzas ad hoc respecto de determinadas leyes específicas para llevar a cabo su programa de gobierno. En el cuadro 3.1 se mide el nivel de fragmentación legislativa en la Cámara baja (o asamblea nacional), utilizando un índice del número efectivo de partidos sobre la base

<sup>16</sup> Cox y Morgenstern (2002).

<sup>17</sup> Cox y McCubbins (2001).

**Cuadro 3.1 Fragmentación del sistema de partidos y contingente presidencial legislativo (promedio de las dos elecciones legislativas más recientes)**

<b>País</b>	<b>Número efectivo de partidos legislativos</b>	<b>Contingente del partido del presidente en la Cámara baja o asamblea nacional (porcentaje)</b>	<b>Proporcionalidad del diseño del sistema electoral</b>
Brasil	7,81	19	4,90
Ecuador	6,71	25	3,23
Bolivia	5,21	27	4,44
Colombia	5,00	20	3,14
Venezuela	4,75	34	3,32
Perú	4,24	41	3,12
El Salvador	3,50	34	3,16
Guatemala	3,46	43	3,11
Argentina	3,18	48	3,21
Costa Rica	3,12	40	3,62
Panamá	3,09	39	1,97
México	2,79	37	2,50
Uruguay	2,73	43	5,00
Paraguay	2,73	51	3,06
República Dominicana	2,52	41	3,77
Nicaragua	2,39	54	3,15
Honduras	2,30	50	3,47
Chile	2,02	55	2,00

*Nota:* El índice del número efectivo de partidos legislativos se calcula tomando el inverso de la suma de los cuadrados de las proporciones de escaños de todos los partidos (Laakso y Taagepera 1979). El índice de proporcionalidad del diseño del sistema electoral va de 1 a 5, siendo 1 = sistema mayoritario (magnitud promedio del distrito, MPD = 1); 2 = baja proporcionalidad (MPD = 2-4); 3 = proporcionalidad moderada (MPD = 4-10); 4 = proporcionalidad alta (MPD = 10-20), y 5 = proporcionalidad muy alta (20-distrito nacional).

*Fuente:* Jones (2005) y cálculos de los autores.

de las dos elecciones legislativas más recientes de cada país.<sup>18</sup> Brasil, Ecuador y Bolivia se encuentran en el extremo de mayor fragmentación, con un gran número de partidos

<sup>18</sup> El objetivo de este índice es medir el número de partidos de manera tal que se capten los efectos del sistema de partidos en el funcionamiento real del sistema político. Por ejemplo, si tres partidos obtienen cada uno una proporción casi igual de los escaños disponibles en la legislatura, el valor del índice es aproximadamente 3. Pero si dos de los partidos reciben el 45% de los escaños y el tercero solo el 10%, el valor del índice es 2,4. El valor del índice es más bajo porque se esperaría que este sistema fuera más afín a un sistema bipartidista por la manera en que opera. Véanse detalles sobre la construcción de este índice en el apéndice de datos y en Jones (2005).

políticos que obtienen escaños legislativos. En cambio, en Chile, Honduras y Nicaragua la política tiende a estar dominada por dos partidos.<sup>19</sup>

En el cuadro 3.1 también se muestra el porcentaje promedio de escaños que ocupa el partido del presidente en la Cámara baja (o asamblea nacional) en las dos elecciones de legisladores más recientes, así como un índice del grado de proporcionalidad del sistema electoral. En varios países, entre ellos Chile, Nicaragua, Paraguay (Cámara baja) y Honduras, el partido del presidente ha obtenido en general una mayoría de los escaños legislativos. En otros países, como Argentina y Uruguay, el contingente del presidente, aunque no alcanzara la mayoría, ha sido relativamente elevado (superior al 40%). En cambio, en países como Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia, el tamaño del contingente del presidente en la legislatura ha sido muy bajo.

Es evidente al observar el cuadro 3.1 que existe cierta correlación entre la fragmentación del sistema de partidos y la proporcionalidad del sistema electoral, pero esa correlación es imperfecta. Esto se debe probablemente al hecho de que la estructura del sistema de partidos también se ve afectada por factores históricos y culturales, como la prominencia de divisiones o segmentaciones socioeconómicas, étnicas y geográficas.

Existe un debate considerable en la bibliografía con respecto a las consecuencias que tienen los contingentes presidenciales no mayoritarios en la legislatura para la gobernabilidad en general y para la formulación de políticas en particular.<sup>20</sup> Algunos observadores consideran que los contingentes presidenciales pequeños (especialmente los que están por debajo de un tercio del total) son problemáticos para la gobernabilidad democrática, pero otros observadores no comparten esta opinión. Sin embargo, hay más acuerdo en que, en los casos en que el partido del presidente no obtiene la mayoría de los escaños en la legislatura (o por lo menos no se acerca a la mayoría, para lo cual tendría que tener por lo menos el 45% de los escaños), el presidente debe formar algún tipo de coalición legislativa para poder gobernar de manera efectiva. Cuando no se forman y se mantienen coaliciones, es probable que surjan problemas de gobernabilidad.<sup>21</sup>

Ante el elevado nivel de fragmentación de los sistemas de partidos y la reducida probabilidad de que se formen mayorías de un solo partido (como se puede observar en el cuadro 3.1), la viabilidad de los gobiernos depende cada vez más de la formación de algún tipo de gobierno de coalición. La formación de un gobierno mayoritario estable, sobre la base de un solo partido o de una coalición de partidos, tiende a ser un factor crucial que determina si es o no posible celebrar acuerdos intertemporales entre los actores políticos. De esto también depende que las políticas sean adaptables y estables en el tiempo y que se implementen de manera efectiva.

<sup>19</sup> En Chile las alianzas electorales estables que existen desde 1989 se consideran partidos.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, Foweraker (1998) y Cheibub; Przeworski y Saiegh (2004).

<sup>21</sup> Véase Chasquetti (2004). La formación de coaliciones estables puede ser complicada cuando se combinan sistemas de partidos fragmentados con altos niveles de polarización ideológica, pero es difícil determinar el umbral exacto al cual esto tiende a convertirse en un problema. Como se señaló anteriormente, probablemente sea beneficioso que haya cierto grado de diferencia programática entre los partidos para asegurar la gobernabilidad democrática.

**Cuadro 3.2 Tipos de gobiernos en América Latina, 1990–2004**

	Mayoría o casi mayoría	Minoría
<b>Un solo partido</b>	Argentina (1990–)	Costa Rica (2002–)
	Colombia (1990–98)	Rep. Dominicana (1990–96; 1998–2000; 2004–)
	Costa Rica (1990–2002)	El Salvador (1990–)
	Rep. Dominicana (2000–2004)	Paraguay (1990–94; 1997–)
	Guatemala (1996–2004)	Perú (1990–92; 2001–)
	Honduras (1990–)	Venezuela (1993–99)
	México (1990–2000)	
	Perú (1993–2000)	
	Venezuela (1989–93; 2000–)	
	<b>Coalición</b>	Bolivia (1989–97)
Brasil (1993–)		Brasil (1990–92)
Chile (1990–)		Colombia (1998–2002)
Colombia (2002–)		Ecuador (1990–)
Rep. Dominicana (1996–98)		Guatemala (1990–96; 2004–)
El Salvador (1994–97)		México (2000–)
Panamá (1989–99)		Panamá (1999–)
Uruguay (1990–)		

*Nota:* Los gobiernos se cuentan como gobiernos de coalición mayoritaria si la coalición se mantiene durante más de la mitad del período presidencial. De otra manera, estos gobiernos se categorizan como coaliciones minoritarias.

*Fuente:* Martínez-Gallardo (2005b) y cálculos basados en datos de Payne et al. (2002).

Desde 1990 hasta 2004, en una muestra de 18 países latinoamericanos, solo el 20% de los períodos presidenciales-legislativos<sup>22</sup> se caracterizaron por tener mayorías de un solo partido, o el 36% si también se incluyen los casos en que el partido oficial se acercaba a la mayoría.<sup>23</sup> Durante este período eran comunes las mayorías (o casi mayorías) unipartidistas en países como Argentina, Costa Rica, Honduras y México. Los gobiernos de coaliciones estables, o por lo menos relativamente estables, eran frecuentes en Brasil, Chile y Uruguay, entre otros. En cambio, los gobiernos minoritarios eran especialmente comunes en Ecuador y Guatemala (cuadro 3.2).

<sup>22</sup> Los períodos presidenciales-legislativos pueden cambiar cuando cambia el presidente (debido a elecciones, renuncia, juicio político o golpe de Estado) y cuando se elige un nuevo Congreso a mediados del período presidencial. Entre 1990 y 2004 hubo 95 períodos presidenciales-legislativos en los 18 países latinoamericanos.

<sup>23</sup> Una casi mayoría se define como un caso en que el presidente tiene más del 45% de los escaños en ambas Cámaras del Congreso (o en la asamblea nacional).

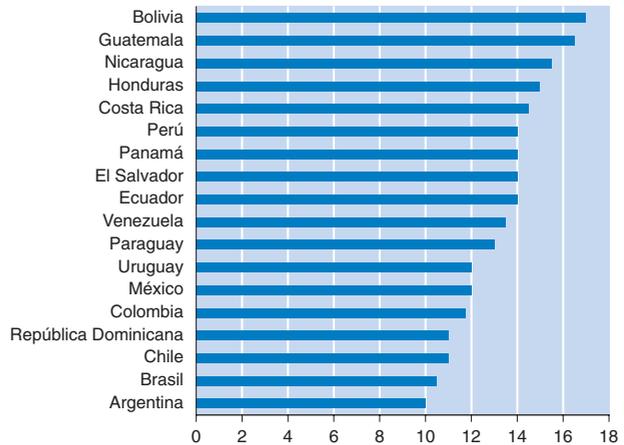
Pero sería demasiado simplista centrarse únicamente en la proporción de escaños controlados por el partido o la coalición gobernante, dado que el grado al que los partidos actúan como un bloque cohesivo en la legislatura varía considerablemente de un país a otro, e incluso de un partido a otro en el mismo sistema de partidos. La capacidad de los presidentes (y de los dirigentes del partido central) para imponer disciplina dentro de las filas de su partido en la legislatura es un fuerte factor determinante de su éxito para llevar adelante sus programas legislativos.

El grado en que los legisladores responden a los dirigentes del partido nacional está determinado por los incentivos que proporciona el sistema electoral y por el proceso de nominación de candidatos, así como por otras formas de recompensas y castigos que pueden utilizar los líderes partidarios o el presidente. En este estudio se utiliza un índice de centralización de partidos para medir cómo responden los legisladores a los líderes nacionales de los partidos políticos (gráfico 3.3).<sup>24</sup> El índice se centra principalmente en las fuentes de apalancamiento de los dirigentes partidarios que emanan del sistema electoral, pero existen otros incentivos que afectan al grado de centralización, como el control de los líderes partidarios sobre la asignación de legisladores a las comisiones legislativas y su control sobre la agenda legislativa.

El primer componente de este índice se centra en el grado al que los dirigentes nacionales del partido o los candidatos individuales son responsables de determinar quién puede presentarse como candidato y cuál es su posición en la lista electoral. Cuando los líderes nacionales del partido son quienes en gran medida determinan estos dos factores, los legisladores tienen un mayor incentivo para adherir a la línea del partido en la legislatura.

La segunda dimensión de este índice se centra en las características básicas del sistema electoral, como la dimensión territorial de los distritos electorales (nacional, regional, un solo miembro, o una combinación de las anteriores) y la posibilidad de que el electorado pueda escoger entre candidatos individuales en lugar de votar únicamente por listas preselec-

**GRÁFICO 3.3 Índice de centralización de partidos (2005)**



*Nota:* El índice es la suma de seis componentes. El rango del índice va de 6 a 18.

*Fuente:* Jones (2005).

<sup>24</sup> El índice fue elaborado por Mark Jones. Véanse más detalles en Jones (2005).

cionadas del partido. La centralización es mayor cuando los legisladores son elegidos en un solo distrito nacional o en grandes distritos con listas cerradas y bloqueadas de partidos.

Otros cuatro factores afectan el grado de centralización de los partidos y también forman parte del índice: la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas; el grado de autonomía de las autoridades subnacionales (en particular, los gobernadores), el grado de democracia interna de los partidos, y la existencia de elecciones primarias (o internas). Los partidos serán más centralizados y los dirigentes de los partidos nacionales serán más poderosos cuando las elecciones son simultáneas, cuando los gobernadores no compiten con los líderes nacionales de los partidos por el control de la legislatura, y cuando las facultades de los líderes nacionales para nominar candidatos no se diluyen en elecciones primarias ni en otras formas de democracia dentro del partido.

En el gráfico 3.3 se muestran los valores del índice de centralización de partidos para diferentes países latinoamericanos. De acuerdo con este índice, se esperaría que los presidentes tuvieran una mayor influencia en los legisladores de sus propios partidos en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica. El presidente no debería esperar contar con legisladores particularmente disciplinados en Brasil y Argentina, y en estos países cabría esperar que las coaliciones se formaran principalmente mediante la negociación con dirigentes regionales o de facciones de partidos políticos, o con legisladores individuales.

### **La nacionalización de los partidos y los sistemas partidistas**

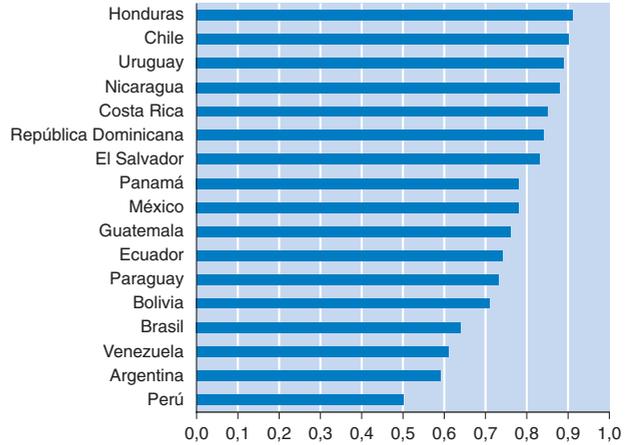
Una característica final del sistema de partidos que puede afectar al funcionamiento de la democracia y a los resultados de las políticas es el *grado de nacionalización*. Se supone que en un sistema nacionalizado los partidos suelen tener un alcance nacional y tienden a expresarse y a actuar con una orientación nacional común, en lugar de estar divididos por temas regionales o subnacionales y centrarse en ellos. En sistemas de partidos muy nacionalizados, es probable que los temas nacionales sean medulares para la carrera del legislador. El Poder Ejecutivo podría tener mayor capacidad de forjar coaliciones legislativas centradas en temas nacionales, dada la necesidad de negociar con solo unos pocos dirigentes de los partidos nacionales clave. En condiciones de poca nacionalización partidaria, los dirigentes del partido central pueden no estar tan bien situados para hablar en nombre de todo el partido y para brindar su apoyo legislativo.

También es probable que las diferencias en el grado de nacionalización tengan consecuencias para las políticas públicas. Cuando la base de apoyo de un partido es relativamente constante en diferentes unidades geográficas, es mucho más probable que se trate a todas las unidades de la misma manera respecto de las decisiones relativas a asuntos tales como transferencias a unidades subnacionales, reforma administrativa, inversiones públicas y subsidios. En cambio, cuando el apoyo varía mucho en las distintas unidades geográficas, será más probable que las decisiones se basen en parte en el grado de apoyo electoral que el partido recibe en unidades geográficas específicas. En un sistema de partidos nacionalizado, es probable que las políticas públicas se orienten más hacia el logro del bien común nacional.

Un enfoque parcial para evaluar la nacionalización de los sistemas de partidos es examinar la distribución del voto popular por partidos de distintas jurisdicciones territoria-

les del país.<sup>25</sup> En el gráfico 3.4 se muestran las puntuaciones de un índice de nacionalización del sistema de partidos para países latinoamericanos elaborado a partir de datos de las elecciones de diputados más próximas al año 2002. Sobre la base de esta medición, parecería que los partidos más nacionalizados son los de Honduras, Chile, Uruguay y Nicaragua, y los menos nacionalizados los de Perú, Argentina, Venezuela y Brasil.

**GRÁFICO 3.4** Índice de nacionalización del sistema de partidos (basado en datos de las elecciones más próximas a 2002) (Escala 0–1)



Fuente: Jones (2005).

## Las legislaturas<sup>26</sup>

Las legislaturas son instituciones cruciales, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático como para el PFP. Se espera que las legislaturas representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos a la hora de formular las políticas; identifiquen los problemas de la población, y formulen y aprueben leyes para resolverlos, y supervisen la ejecución de políticas mediante el seguimiento, la revisión y la investigación de actividades gubernamentales para velar por que sean transparentes, eficientes y coherentes con las leyes y reglamentos existentes.

El grado y la naturaleza de la función que desempeñan las legislaturas en el PFP varían mucho de un país a otro. En el extremo más proactivo y constructivo de la gama, algunas legislaturas, como el Congreso de Estados Unidos, son capaces de elaborar sus propios proyectos legislativos y de esta manera participar junto con el Poder Ejecutivo en la orientación general de las políticas públicas. Dadas sus capacidades, estas legislaturas también tienden a ser activas y eficaces en su rol de supervisión de la implementación de las políticas.<sup>27</sup> En el otro extremo, las legislaturas pueden ser actores relativamente marginales que aprueban automáticamente los proyec-

*Las legislaturas no existen en la región sólo para aprobar automáticamente las decisiones del Poder Ejecutivo.*

<sup>25</sup> Con esta medición no se podría evaluar correctamente la nacionalización del sistema de partidos si sus sedes regionales difieren en su orientación programática o en su base de apoyo.

<sup>26</sup> Esta sección se basa extensamente en Saiegh (2005).

<sup>27</sup> Morgenstern (2002).

tos legislativos del Poder Ejecutivo y tienen poca capacidad o disposición para analizar con detenimiento la conducta del gobierno.<sup>28</sup> Entre estos dos extremos existe una amplia área intermedia en la que las legislaturas pueden exhibir diferentes grados de actividad, ya sea simplemente bloqueando gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo, o reformulando y/o enmendando sus iniciativas. En este tipo de legislaturas también puede haber una considerable variación en cuanto a la intensidad y la efectividad con la que desempeñan la función de supervisión.

La manera en que opera la legislatura en la formulación de políticas puede tener efectos importantes sobre la naturaleza de los resultados de esas políticas. Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo tendrá rienda suelta para imponer los cambios de políticas que considere necesarios. Pero si no hay deliberación legislativa al formular las políticas o si la supervisión es débil, podrían adoptarse políticas mal concebidas en términos técnicos, poco ajustadas a las verdaderas necesidades o exigencias de los intereses organizados y de la ciudadanía, carentes de consenso y, por lo tanto, políticamente insostenibles en el tiempo, o de ejecución ineficiente o injusta. Por otra parte, las legislaturas que se involucran en la formulación de políticas de manera constructiva pueden contribuir a que se adopten políticas más sostenibles porque se basan en un consenso social y político más amplio y están sujetas a una evaluación técnica más cuidadosa. Además, en una legislatura constructiva existe una clara supervisión de la ejecución de políticas, y esto debería incrementar la probabilidad de que las políticas cumplieran sus objetivos previstos en lugar de beneficiar a individuos, grupos o sectores particulares.

Las legislaturas con capacidad limitada para desempeñar una función constructiva en la formulación de políticas pueden de todas maneras ser actores importantes, obstruyendo o vetando gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo. Esas legislaturas tienen muchos de los rasgos negativos potenciales de las legislaturas más marginales con respecto a la elaboración de políticas, pero además pueden impedir que el Poder Ejecutivo lleve adelante un programa positivo de reformas de políticas. Dada su limitada capacidad, también es poco probable que esas legislaturas desempeñen un papel efectivo de supervisión de la implementación de políticas públicas.

Dada la historia de regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes de la región, hasta hace poco tiempo los estudiosos tendían a considerar que las legislaturas de los países latinoamericanos eran en gran medida irrelevantes durante gran parte del siglo XX y que, por lo tanto, no ameritaban ser estudiadas. Algunos acontecimientos notorios de los últimos 20 años, como el cierre de la legislatura por parte del presidente Alberto Fujimori en Perú y el uso frecuente de la potestad para emitir decretos del presidente Carlos Menem en Argentina, siguieron reforzando la difundida opinión de que las legislaturas latinoamericanas suelen abdicar (o se ven forzadas a abdicar) sus prerrogativas constitucionales a favor del Poder Ejecutivo. Pero estudios recientes sugieren que si bien las legislaturas de la región en general no participan intensamente en la formulación y

<sup>28</sup> Una legislatura marginal puede ser la contraparte de un presidente o jefe de gobierno dominante o encontrarse en una situación donde las políticas se formulan mediante un debate entre el Poder Ejecutivo y los legisladores del partido oficial, sin que la legislatura en su conjunto desempeñe una función significativa.

promoción de cambios de políticas, de todos modos inciden en los resultados de las mismas. En algunos países las legislaturas tienen una activa participación en el PFP como vetadores directos que pueden bloquear las leyes que propone el Poder Ejecutivo. Sin embargo, otras intervienen en la negociación de políticas a puertas cerradas con el Poder Ejecutivo o en la enmienda o reformulación de sus iniciativas.

El hecho de que las legislaturas no existen en la región sólo para aprobar automáticamente las decisiones del Poder Ejecutivo es evidente al examinar los valores de los índices de éxito de las iniciativas legislativas del Ejecutivo. Como puede observarse en el cuadro 3.3, la

tasa de aprobación de iniciativas del Poder Ejecutivo varía de un nivel bajo de 41% en Costa Rica, entre 1986 y 1998, a un nivel alto de 96% en México entre 1982 y 1999.<sup>29</sup>

Pero estas mediciones aproximadas son de valor limitado para evaluar la influencia de la legislatura en el PFP. Además de proponer o derogar leyes, las legislaturas pueden aprobar proyectos de ley después de introducir grandes enmiendas. También pueden ejercer influencia fuera del ámbito legislativo formal, mediante negociaciones bilaterales entre los líderes legislativos y los funcionarios del Poder Ejecutivo, con respecto a los proyectos de ley que se someten a consideración y a la forma que adopta la legislación al respecto. Por otra parte, el Poder Ejecutivo, que no quiere sufrir la humillación de una derrota legislativa, puede anticiparse a la reacción de la legislatura en la manera en que diseña sus propuestas de política pública.<sup>30</sup> Por lo tanto, la tarea de evaluar la función de elaboración de políticas de la legislatura en cualquier país es muy difícil y requiere un estudio detallado de cada caso.

La naturaleza de la función que desempeñan las legislaturas probablemente influye en la manera en que las perciben los ciudadanos. Al mismo tiempo, la probabilidad de invertir en el desarrollo de capacidades en el Congreso depende del nivel de confianza de la ciudadanía. Cuando el Congreso goza de poca credibilidad tiende a representar con menos eficacia los intereses de la sociedad y el Poder Ejecutivo tendrá mayores in-

**Cuadro 3.3 Tasa de aprobación de iniciativas legislativas propuestas por el Poder Ejecutivo**

<b>País</b>	<b>Porcentaje de aprobación</b>
México (1982–99)	96
Paraguay (1990–99)	83
Honduras (1990–96)	79
Brasil (1986–98)	72
Chile (1990–2000)	69
Venezuela (1959–88)	68
Perú (2001–2004)	65
Argentina (1983–2000)	64
Uruguay (1985–2000)	57
Colombia (1995–99)	51
Perú (1996–99)	50
Ecuador (1979–96)	42
Costa Rica (1986–98)	41

*Fuente:* Saiegh (2005).

<sup>29</sup> Saiegh (2005).

<sup>30</sup> Morgenstern (2002).

**Cuadro 3.4 Confianza en el Congreso**

<b>País</b>	<b>Confianza en el Congreso, promedio, 1996–2004 (porcentaje)</b>	<b>Confianza en el Congreso, 2004 (porcentaje)</b>	<b>Eficacia de los órganos legislativos, 2004–2005 (1= muy ineficaz; 7 = muy eficaz)</b>
Chile	36,0	29,7	3,7
Brasil	24,9	34,8	3,1
Uruguay	38,2	30,0	2,7
Colombia	20,3	24,4	2,7
Honduras	30,8	31,1	2,6
Costa Rica	29,9	35,3	2,2
Paraguay	25,0	19,5	2,2
El Salvador	27,7	21,8	2,1
República Dominicana	n.c.	43,6	2,0
México	27,4	23,1	2,0
Panamá	22,5	24,8	1,8
Guatemala	19,9	19,2	1,8
Bolivia	19,9	15,5	1,8
Perú	22,1	14,5	1,7
Ecuador	13,3	8,3	1,7
Argentina	20,5	20,7	1,6
Nicaragua	23,1	16,1	1,6
Venezuela	27,8	30,6	1,4

n.c.: no corresponde. Dado que la República Dominicana se incluyó sólo en la encuesta de 2004, no se muestra ese promedio.

*Nota:* La primera y segunda columnas muestran el porcentaje de respuestas a la pregunta sobre la existencia de “muchísima” o “alguna” confianza en el Congreso, realizada por la encuesta de Latinobarómetro. La primera pregunta corresponde al promedio de respuestas de 1996 a 2004 y la segunda a 2004. La tercera columna es la puntuación media asignada por ejecutivos de empresas en la encuesta de 2004–05 del Foro Económico Mundial al responder a la pregunta “¿Cuán eficaz es su Parlamento/Congreso nacional como institución legislativa y supervisora?”

*Fuentes:* Latinobarómetro (1996–2004) y Foro Económico Mundial (2005).

centivos para tratar de pasarlo por alto o reducir al mínimo la función de la legislatura en el PFP.

Como se observa en el cuadro 3.4, ni el público en general ni los ejecutivos de empresas internacionales tienen un alto grado de confianza en el Congreso en la mayoría de los países de la región. Según Latinobarómetro, en los últimos 10 años en promedio el público en general tenía la opinión más favorable del Congreso en Uruguay, Chile, Honduras y Costa Rica, y la menos favorable en Ecuador, Bolivia y Guatemala. En cambio, las puntuaciones promedio que indicaron los ejecutivos de empresas, de acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, son más altas en Chile y Brasil y más bajas en Venezuela,

Nicaragua y Argentina. Las diferencias más importantes en las opiniones del público en general y de los ejecutivos de empresas se encuentran en Venezuela y la República Dominicana: en ambos casos el público en general tenía una opinión comparativamente más favorable que los ejecutivos de empresas.

### ***Factores que afectan al rol de la legislatura en la formulación de políticas***

El rol de la legislatura en el PFP está definido por una serie de factores, entre los cuales cabe mencionar el alcance de sus potestades constitucionales en relación con el Poder Ejecutivo; el equilibrio de fuerzas partidarias en los poderes Ejecutivo y Legislativo; la estructura, la organización, los procedimientos y la capacidad técnica de la legislatura, y los objetivos de sus miembros, derivados de incentivos electorales y partidarios.

### ***Macroestructura de la legislatura***

Una primera característica que puede afectar a la función que desempeña la legislatura en la formulación de políticas es la estructura unicameral o bicameral. Nueve países de la región —Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay— tienen legislaturas bicamerales. Dependiendo de factores tales como la manera en que se eligen los miembros de las dos Cámaras y el equilibrio de facultades legislativas entre ambas, una legislatura bicameral puede ser un punto de veto separado en el PFP que afecta también al grado al que están representados los intereses territoriales. Por ejemplo, cuando el Senado es elegido en un solo distrito nacional simultáneamente con el presidente y en los mismos comicios (como en Uruguay), es menos probable que actúe como un punto de veto adicional y en general no se modifica apreciablemente la forma en que se representan los intereses territoriales. Pero cuando los senadores son elegidos separadamente del presidente sobre la base de distritos provinciales (como en Argentina) y la representación no está vinculada a la población, entonces es mayor la posibilidad de que la Cámara alta se convierta en un punto de veto separado y acentúe el grado al que están representados los intereses regionales en la formulación de políticas. Habida cuenta de la complejidad que añade esa consideración del Senado y la falta relativa de información comparativa, el análisis que se presenta a continuación se centra principalmente en la Cámara baja, o en la asamblea nacional cuando el Congreso es unicameral.

### ***Potestades constitucionales***

Si bien todos los países latinoamericanos de habla española y portuguesa que se consideran en este informe han adoptado una forma presidencial básica de gobierno similar a la de Estados Unidos, existen diferencias considerables con respecto a las facultades relativas que confiere la Constitución a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Suriname y Guyana, y varios países del Caribe, por su parte, cuentan con sistemas parlamentarios o semipresidenciales, lo que entraña diferencias en la naturaleza de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el rol esperado de la legislatura en el PFP. En el recuadro 3.1, basado en el caso de Jamaica, se subrayan algunas de estas diferencias.

**Recuadro 3.1****La formulación de políticas en un sistema parlamentario: el caso de Jamaica<sup>1</sup>**

El sistema parlamentario de Jamaica se basa en el modelo británico de Westminster y comparte muchas de sus características fundamentales. El electorado vota a los legisladores para la Cámara de Representantes integrada por 60 miembros. También existe una Cámara alta (el Senado) que desempeña un papel bastante similar al que ha desempeñado tradicionalmente la Cámara de los Lores británica. El legislador que obtiene el apoyo de la mayoría de la Cámara baja —que es invariablemente el líder del partido mayoritario— es invitado por el Gobernador General a ocupar el puesto de primer ministro y, a su vez, a nombrar los ministros del gabinete. El gobierno es responsable ante la Cámara de Representantes, que puede dar por terminado el período de gobierno si una mayoría apoya un voto de no confianza. Debe convocarse a elecciones dentro de un plazo de cinco años a partir de la elección precedente, pero la determinación de la fecha exacta queda a discreción del primer ministro, con la aprobación del Gobernador General quien, como la Reina en Gran Bretaña, desempeña principalmente un papel ceremonial.

El sistema electoral de mayoría, llamado *first-past-the-post*, que resulta en forma recurrente en mayorías unipartidarias en la Cámara de Representantes, favorece la concentración de la autoridad de decisión en el Poder Ejecutivo, como en el sistema británico. El primer ministro, además de nombrar a los ministros del gabinete, “ nombra ” de hecho a la mayoría de los senadores (aunque formalmente lo hace el Gobernador General), así como a los funcionarios que ocuparán los cargos más altos en la burocracia y en otros órganos especiales del gobierno. La estructura del sistema parlamentario, los amplios poderes de nombramiento del primer ministro y la importante función de los partidos que ayudan a los miembros del parlamento a garantizar su reelección han alentado una firme disciplina partidaria y han reducido la función de la legislatura en la formulación de políticas públicas.

La dinámica de la competencia entre partidos, especialmente desde 1990, ha propiciado la estabilidad política. A partir de 1962 el poder se ha alternado entre dos partidos —el Partido Nacional Popular (PNP) y el Partido Laborista de Jamaica (JLP)—, pero cada instancia de cambio ha sido seguida por un mínimo de dos períodos sucesivos (cuatro, en el caso del partido actualmente en el poder). En consecuencia, los ministros del gabinete y otros funcionarios tienden a mantenerse en sus cargos mucho más tiempo que sus contrapartes en los países latinoamericanos. En el decenio de 1990, la moderación del PNP, que tradicionalmente se ubicaba más hacia la izquierda, generó una creciente convergencia en la orientación política de ambos partidos.

Cabría esperar que estas características del PFP jamaíquino facilitaran al gobierno la adopción de los cambios de políticas necesarios (adaptabilidad de las políticas) y al mismo tiempo mantuvieran la orientación general de las políticas de desarrollo, y la consistencia en su ejecución. Además, es de suponer que la existencia de una burocracia basada en méritos y relativamente profesional, así como la de un Poder Judicial bastante independiente, favorezcan el cumplimiento

**Recuadro 3.1****Continuación**

de acuerdos de política a largo plazo y contribuyan a la estabilidad y a la calidad duradera de las políticas públicas.

En algunos casos, la capacidad de decisión (*decisiveness*) del gobierno ha sido claramente evidente, como cuando respondió ante la crisis bancaria de 1997 y en las decisiones que tomó con respecto al ingreso a la Comunidad del Caribe (Caricom). Pero el gobierno ha sido menos hábil para estructurar reformas de política oportunas y adecuadas en relación con algunos otros problemas, como la gran magnitud del déficit fiscal y la deuda pública, y la escalada de la tasa de criminalidad. Por ejemplo, en relación con el déficit fiscal, el gobierno fue capaz de incrementar las tasas impositivas y mejorar la recaudación, pero no logró eliminar las exenciones tributarias ni reducir la evasión fiscal de las empresas. Apenas recientemente se pusieron en práctica reformas para bajar los salarios del sector público. Las razones de esta lentitud para adaptarse en esos ámbitos son complejas, pero se derivan en parte de la incapacidad del gobierno para imponer pérdidas a algunos grupos organizados poderosos cuyo apoyo, o por lo menos, consentimiento, se requiere para llevar a cabo las reformas. Detrás de esta incapacidad para adoptar reformas orientadas al interés público se encuentran algunas limitaciones a la intensidad y la equidad de la competencia y la representación electorales, que están relacionadas con la división arbitraria de los distritos electorales y las prácticas clientelistas de los partidos políticos.

<sup>1</sup> Basado en Mejía Acosta (2005).

Dos características fundamentales de los sistemas presidenciales los distinguen de los sistemas parlamentarios: el jefe de Estado es elegido separadamente del Congreso, y los períodos de nombramiento del presidente y del Congreso son fijos. En relación con estas características esenciales, la única desviación notable en el conjunto de países estudiados aquí la constituye Bolivia, donde se le ha asignado al Congreso la responsabilidad de escoger entre los dos candidatos que reciben el mayor número de votos en la contienda presidencial si ninguno de ellos obtiene una mayoría absoluta en la primera ronda.

Si se mira más allá de estas dos características determinantes, se observan importantes diferencias entre los países. Las facultades relativas que asignan las constituciones a los presidentes y a las legislaturas son un factor crucial para definir la función de formulación de políticas del Congreso.

Aun cuando los presidentes tienen la potestad de nombrar y destituir a los ministros del gabinete en todos los países de América Latina<sup>31</sup>, en algunos casos como Colombia,

<sup>31</sup> Con la excepción parcial de Uruguay, donde (como en Estados Unidos) el presidente necesita la aprobación legislativa para los nombramientos del gabinete.

Perú, Uruguay y Venezuela, las legislaturas también tienen la facultad de destituirlos mediante un procedimiento de censura. Dada la dificultad de obtener las mayorías que se requieren para la censura y la plena discrecionalidad del presidente para nombrar a un sucesor, esta facultad no se ha utilizado de manera significativa en la mayoría de los países. No obstante, el poder de censura sigue siendo una restricción a la discrecionalidad del presidente para controlar la composición de su gabinete.

Además de las facultades de nombramiento, la Constitución confiere a los presidentes otras herramientas con las que intervienen en la formulación de políticas. En términos generales, cuanto más fuertes y diversas sean estas facultades presidenciales, más difícil será que la legislatura tenga un rol activo y efectivo en la formulación de políticas, y en el desarrollo de sus propias capacidades.

Las facultades presidenciales que contribuyen a la capacidad del presidente para modificar unilateralmente el statu quo se denominan *facultades proactivas*<sup>32</sup> y son, entre otras, las de emitir decretos, determinar la agenda de discusión en el Congreso, y ejecutar el presupuesto. En cambio, las *facultades reactivas* permiten al presidente preservar el statu quo contra los esfuerzos de la legislatura para modificarlo. Estas facultades incluyen las de veto total y parcial, así como mecanismos exclusivos para presentar iniciativas de ley en determinados ámbitos de política.

En varios países, la Constitución otorga a los presidentes la potestad para promulgar nuevas leyes por decreto, incluso sin que la legislatura le haya delegado previamente esa autoridad. Esta autoridad es aplicable en la mayoría de los ámbitos de política en Argentina, Brasil y Colombia, pero está limitada a los asuntos económicos en Ecuador y a los asuntos fiscales en Perú. Aunque en la mayoría de los casos el Congreso tiene autoridad para rescindir el decreto, de todas maneras esta potestad ayuda al presidente a controlar el programa legislativo y a obtener resultados que de otra manera no serían posibles. Por ejemplo, en Brasil, el presidente puede legislar mediante medidas provisionales que tienen que ser ratificadas por el Congreso dentro de un plazo de 60 días para mantener su vigencia. Si no se actúa dentro de los primeros 45 días, la medida pasa automáticamente al primer lugar de la agenda legislativa. Si el Congreso no aprueba la medida provisional durante este primer período de 60 días, el presidente puede volver a emitir la medida provisional pero sólo una vez.

La Constitución también otorga a muchos presidentes de la región importantes facultades para determinar la agenda legislativa. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y Uruguay, el presidente puede declarar que un proyecto de ley es de tratamiento “urgente”, y exigir al Congreso que actúe dentro de un plazo determinado. En Uruguay un proyecto de ley bajo esta modalidad se convierte en ley si el Congreso no actúa dentro del plazo señalado. Otra forma de control presidencial sobre la agenda legislativa, que se emplea en Brasil y Chile, es la facultad del presidente para convocar a una sesión legislativa especial en la cual solo pueden debatirse las iniciativas del Poder Ejecutivo.

En muchos países el rol del Legislativo en el proceso presupuestario se ve limitado por reglas que restringen sus facultades, u otorgan prerrogativas especiales al presidente. Por ejemplo, en Chile, el Poder Ejecutivo fija los límites del gasto en el presupuesto y es el

<sup>32</sup> Mainwaring y Shugart (1997).

único responsable del cálculo estimativo de los ingresos fiscales. La legislatura no puede incrementar el gasto en ninguna partida presupuestaria ni introducir enmiendas que eleven el gasto total; solo puede reducir las erogaciones o rechazarlas. Es más, si el Congreso no aprueba una ley de presupuesto en el plazo de 60 días, la proposición original del Poder Ejecutivo se convierte en ley.

La Constitución de muchos de los países de la región también confiere al presidente mecanismos para contrarrestar los intentos de la legislatura de modificar las políticas del statu quo sin su consentimiento. El veto total, mediante el cual el presidente puede abstenerse de sancionar la totalidad de un proyecto de ley aprobado por la legislatura, es común en muchos sistemas presidenciales, incluso en Estados Unidos. Pero muchos presidentes latinoamericanos también tienen la facultad de rechazar aspectos particulares de proyectos de ley que la legislatura haya aprobado.

Otra facultad reactiva está asociada a la autoridad exclusiva de la que goza el presidente para presentar iniciativas de ley en algunos ámbitos de política. Por ejemplo, en Colombia esta restricción a la legislatura se aplica a la estructura de los ministerios, los salarios de los empleados públicos, el tipo de cambio, el comercio exterior y los aranceles, y la deuda nacional, entre otros ámbitos. Este tipo de monopolios legislativos presidenciales (es decir, áreas de iniciativa exclusiva) también son bastante comunes en Brasil y Chile.

Por último, la facultad del presidente de someter a votación de la ciudadanía determinados asuntos de política o leyes particulares (la facultad de convocar a un plebiscito) puede ser valiosa, aun cuando no se utilice, para presionar a los legisladores a que apoyen al presidente. La importancia de esta facultad depende de la amplitud de su aplicabilidad en los distintos ámbitos de políticas, y de que se comparta o no con el Congreso.

Como se observa en el cuadro 3.5, los presidentes tienen mayores facultades legislativas generales en Chile, Brasil, Ecuador y Colombia. También en Perú son considerables, en particular las facultades proactivas. Las facultades legislativas de los presidentes son más débiles en Nicaragua, Paraguay, Costa Rica y Bolivia.<sup>33</sup> Si bien un presidente con facultades legislativas significativas cuenta con importantes mecanismos para negociar y definir la agenda de trabajo legislativa, esas facultades por lo general no substituyen la necesidad de apoyo adecuado del partido. Los decretos pueden ser derogados, las iniciativas legislativas “urgentes” pueden ser rechazadas y los vetos pueden ser invalidados. Por lo tanto, los factores relacionados con el sistema electoral y partidista también son cruciales para determinar la función de la legislatura y la índole de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

### *La dinámica partidaria y los incentivos electorales*

Como ya se señaló, la probabilidad de que el presidente pueda llevar adelante su programa de gobierno depende del tamaño de su contingente legislativo, del grado de fragmentación legislativa y del grado de centralización (o disciplina) de los partidos. Estos factores también tienden a afectar al rol que desempeña la legislatura en la formulación de políticas.

<sup>33</sup> PNUD (2005).

Cuadro 3.5 Facultades legislativas de los presidentes de América Latina

País	Facultades proactivas				Facultades reactivas				Facultades legislativas en general <sup>b</sup>
	Para emitir decretos <sup>a</sup>	Para ejecución presupuestaria	Subtotal de facultades proactivas <sup>b</sup>	Veto total	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Subtotal de facultades reactivas <sup>b</sup>	Facultades de plebiscito	
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,66
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,62
Ecuador	0,33	0,73	0,50	1,00	0,69	0,33	0,62	1,00	0,59
Colombia	0,67	0,64	0,66	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,59
Perú	0,67	0,73	0,70	0,15	0,15	0,33	0,23	1,00	0,50
Argentina	0,33	0,45	0,38	0,85	0,85	0,00	0,48	0,50	0,44
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,43
Uruguay	0,17	0,64	0,37	0,54	0,54	0,33	0,45	0,00	0,38
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,33
Venezuela	0,33	0,64	0,46	0,08	0,08	0,00	0,04	1,00	0,30
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,29
República Dominicana	0,00	0,64	0,27	0,92	0,15	0,00	0,31	0,00	0,27
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,26
México	0,17	0,36	0,25	0,92	0,00	0,00	0,26	0,00	0,24
Bolivia	0,00	0,27	0,12	0,85	0,00	0,33	0,38	0,00	0,23
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,23
Paraguay	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0,13	0,00	0,19
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

<sup>a</sup> En esta medición se incluyen tanto la facultad del presidente para emitir decretos como la de definir la agenda legislativa, por ejemplo, declarando una legislación como "urgente", lo que implica un período más breve para que actúe el Congreso.

<sup>b</sup> Promedios ponderados.

Nota: Las variables de las facultades legislativas han sido normalizadas en una escala de 0 a 1.

Fuente: PNUD (2005).

Cuando el presidente puede contar con el apoyo de un partido mayoritario o una coalición disciplinados, la función de la legislatura puede ser limitada. Por ejemplo, pese a su potestad constitucional relativamente débil, antes de 1997 los presidentes mexicanos dominaban el PFP, porque podían contar con sólidas mayorías para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido oficial, en ambas Cámaras del Congreso. Ahora que el actual Partido Acción Nacional (PAN) carece de una mayoría, la legislatura se ha convertido en un participante mucho más activo en la formulación de políticas y el índice de éxito de las iniciativas del Poder Ejecutivo se ha reducido considerablemente.

Si bien es probable que un sistema de partidos muy fragmentado dé como resultado una legislatura más activa, en ocasiones puede tender a limitar la función de esta última reduciéndola simplemente a la de vetador o foro en el que se negocian gastos con beneficios particulares, en lugar de que sea un escenario de formulación de políticas proactivo o de supervisión efectiva del Poder Ejecutivo. La existencia de un gran número de partidos, sobre todo cuando están divididos en facciones internas, tiende a limitar las posibilidades de coordinación de las políticas dentro de la legislatura y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

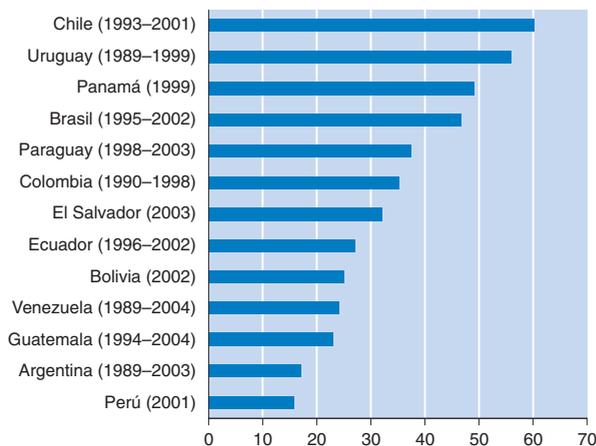
Las diferencias en el grado al que están centralizados y disciplinados los partidos también presentan pros y contras con respecto a la función de formulación de políticas de la legislatura. Por un lado, la centralización partidaria puede ayudar al presidente a conseguir apoyo en la legislatura y a facilitar las negociaciones entre los partidos para formar coaliciones de gobierno, lo que contribuye a la adaptabilidad. Los partidos centralizados que también son programáticos en su orientación pueden alentar a los legisladores a adoptar una política orientada hacia los bienes públicos nacionales y no hacia la prestación de beneficios más focalizados.

Por otra parte, es probable que un alto nivel de centralización partidaria limite los incentivos y las posibilidades de los legisladores de responder directamente a sus jurisdicciones, así como sus incentivos para participar independientemente en el PFP y de asumir las responsabilidades de supervisión. La sumisión a los dirigentes partidarios, sobre todo cuando los partidos tienden a ser clientelistas, puede debilitar el papel de la legislatura y los incentivos para que los legisladores inviertan en el desarrollo de las capacidades del Congreso. Pero si bien los partidos descentralizados pueden alentar una mayor independencia en materia de políticas entre los legisladores y una mayor rendición de cuentas de los legisladores individuales ante el electorado si los partidos son menos cohesivos, esto a su vez puede limitar la capacidad del electorado para pedir cuentas a los representantes sobre la base de las orientaciones y los logros en cuanto a las políticas nacionales, y alentar una orientación de los legisladores hacia la satisfacción de intereses geográficos de alcance más limitado.<sup>34</sup>

Las reglas electorales y el grado de centralización de los procesos de nominación de candidatos también pueden determinar las ambiciones y los incentivos de carrera de los legisladores, así como su experiencia. Habida cuenta de las tasas muy elevadas de reelección (alrededor del 90%) y de la relativa descentralización de las estructuras partidarias en el Congreso de Estados Unidos, algunos analistas suponen que las principales motiva-

<sup>34</sup> Carey y Shugart (1995).

**GRÁFICO 3.5 Tasas de reelección inmediata a la Cámara baja o a la Asamblea Nacional (Porcentaje)**



Fuente: Saiegh (2005) y compilación de los autores.

de reelección inmediata al Congreso varían mucho de un país a otro. En Chile y Uruguay alrededor del 60% de los legisladores es reelegido en forma inmediata; en Perú y Argentina menos del 20% ocupa su cargo por segunda vez consecutiva. En Costa Rica y México (que no aparecen en el gráfico) no se permite la reelección inmediata y solo un 13% y un 11% de los legisladores, respectivamente, tienen experiencia legislativa previa.

Debe recordarse que son las complejas interacciones entre las distintas reglas electorales y características del sistema de partidos, y no un solo factor particular, las que determinan la función de formulación de políticas de la legislatura, como se ilustra en los siguientes ejemplos.

En Argentina los líderes partidarios provinciales controlan la elaboración de la lista de candidatos a la legislatura, lo que restringe considerablemente la capacidad de los legisladores para seguir una carrera legislativa por su cuenta. Lo que hacen entonces, por lo general, es continuar su carrera política en otros cargos electivos o por nombramiento. En consecuencia, los legisladores argentinos tienen un fuerte incentivo para mantener buenas relaciones con los líderes partidarios locales, quienes tienen un objetivo político complejo: desean maximizar los resultados electorales de su partido en su provincia, pero al mismo tiempo quieren salvaguardar su posición dentro de la estructura partidaria provincial. La existencia de legisladores que desarrollen un perfil independiente propio puede amenazar la posición de los líderes partidarios locales, que por lo tanto tienen fuertes incentivos para reducir la visibilidad nacional y provincial de sus subalternos locales, rotándolos en los distintos empleos que el partido provincial puede ofrecer. Los riesgos electorales vinculados con la nominación de candidatos menos conocidos están mitigados por las reglas electorales argentinas, especialmente en lo que se refiere al uso

de los legisladores son lograr la reelección y avanzar en sus carreras en la legislatura. En cambio, en América Latina, donde la tasa de reelección tiende a ser más baja, por lo general los legisladores tienen el incentivo de trabajar para desarrollar una carrera fuera de la legislatura (por ejemplo, en el gobierno nacional, estatal o local) y por eso adquieren menos experiencia. A menudo se acercan al logro de sus objetivos profesionales si satisfacen las exigencias de los dirigentes partidarios en lugar de centrar su atención en atender los intereses y exigencias de sus jurisdicciones.

Como puede observarse en el gráfico 3.5, las tasas de

de tarjetas de votación suministradas por el partido y la representación proporcional mediante lista cerrada. El electorado tiende a votar por la lista del partido y por los candidatos que figuran en ella. La capacidad de un presidente para influir en los legisladores de su propio partido depende entonces, en parte, del apoyo que reciba del dirigente del partido provincial.<sup>35</sup>

En Colombia el sistema de partidos se caracteriza por una fuerte competencia al interior de cada partido. En los últimos 15 años proliferaron pequeños partidos y movimientos. En el ámbito nacional, 45 movimientos o listas electorales obtuvieron por lo menos un escaño en la Cámara baja en las elecciones de 2002, y más de 900 participaron en los comicios. La fuerte competencia interna en cada partido debilitó el liderazgo político y a la larga fragmentó las organizaciones partidarias. Los partidos ya no tienen medios para controlar las carreras de los dirigentes ni los candidatos políticos locales (véase el capítulo 7).

En Chile el sistema electoral binominal, en el cual se eligen dos miembros por distrito, genera fuertes incentivos para la formación de dos coaliciones electorales. Los partidos o alianzas electorales pueden obtener los dos escaños disponibles únicamente si la lista ganadora recibe por lo menos el doble del total de votos de la lista que queda en segundo lugar. Dados los incentivos electorales, los legisladores preocupados por mantener sus escaños en el Congreso saben que el abandono de una de las principales coaliciones impone riesgos electorales significativos. La adopción de este sistema de votación en un país caracterizado por unos cinco partidos políticos efectivos ha resultado en el control mayoritario de la Cámara de diputados por parte de la coalición de gobierno Concertación desde el retorno a la democracia en 1989. Esto significa que los incentivos basados en el sistema electoral han contribuido a un fuerte apoyo legislativo a los proyectos de ley que inicia el Poder Ejecutivo.

### *Organización de la legislatura*

El rol en la formulación de políticas de la legislatura también se ve afectado por las características de su organización, que a su vez está influida por factores del contexto institucional, como las estipulaciones constitucionales, la dinámica del sistema de partidos y los incentivos electorales.

Ante el abultado tamaño y la falta de especialización del Congreso en pleno, si las legislaturas han de desempeñar un papel activo para definir el contenido de las políticas y supervisar al Poder Ejecutivo, deben hacerlo mediante comisiones idóneas. La mayoría de las legislaturas de América Latina nombran comisiones permanentes con jurisdicciones específicas en materia de políticas. Por lo regular, las iniciativas legislativas pasan por las comisiones antes de ser consideradas por las Cámaras en pleno. Los papeles que desempeñan las comisiones varían según el país dependiendo de las reglas de procedimiento, los recursos y el grado de especialización de las comisiones y sus miembros, así como de factores políticos más amplios, como la fuerza y la organización de los partidos políticos.

<sup>35</sup> Jones (2005). Véase también Jones et al. (2002).

El número de comisiones varía mucho y no necesariamente corresponde al tamaño de la legislatura. Si existe un gran número de comisiones en relación con el tamaño de la Cámara, los legisladores tenderán a participar en varias comisiones simultáneamente, lo que podría limitar su capacidad para concentrar sus esfuerzos y desarrollar conocimientos especializados. Por otra parte, podría verse impedida la eficiencia de la legislatura si las iniciativas de legislación se envían habitualmente a múltiples comisiones debido a la superposición de ámbitos de política.

Las reglas legislativas también son factores determinantes del tamaño de las comisiones, de la manera en que se seleccionan los integrantes y sus presidentes, y del número de comisiones en las que puede participar cada legislador. Si las comisiones son demasiado grandes, tendrán menos capacidad para funcionar de manera eficaz. Si hay una rotación frecuente de los integrantes y los presidentes de las comisiones, probablemente la experiencia que adquieren sus miembros sea limitada y por ende también su eficacia en la formulación de políticas. En la medida en que los dirigentes partidarios puedan ejercer control sobre las asignaciones a las comisiones y el nombramiento de quienes las presiden, tendrán mayor fuerza para mantener la disciplina del partido. En Brasil y en Colombia esas prerrogativas de los líderes partidarios para manejar las comisiones, organizar la agenda legislativa y dirigir los recursos públicos ayudan a imponer cierta disciplina partidaria, pese a que las reglas electorales permiten o alientan la independencia de los legisladores.<sup>36</sup>

En la mayoría de los países latinoamericanos los integrantes y los presidentes de las comisiones se nombran sobre una base partidaria. Se prevé que la composición de las comisiones refleje la composición partidaria de toda la legislatura. En lugar de asignar puestos en comisiones importantes y cargos directivos sobre la base de la antigüedad, como ha sido la práctica hasta hace poco en el Congreso de Estados Unidos, en la mayoría de las legislaturas latinoamericanas los dirigentes o los cónclaves partidarios asignan estos cargos con base en otros criterios, como la lealtad al partido.

Es crucial que se cuente con personal numeroso y competente para asistir a los legisladores en las tareas de administración, investigación y análisis, y preparación de documentos para que las comisiones puedan evaluar los proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo y puedan supervisar eficazmente la implementación de las políticas. Si bien la dotación de personal de las comisiones varía mucho de un país a otro, en la mayoría de ellos es deficiente en relación con las funciones que se les asignan. Por ejemplo, en El Salvador cada comisión tiene solo un asistente técnico y una secretaria, pero deben realizar los tres tipos de funciones.

En unos pocos países existen cuerpos para asistir a las comisiones legislativas (y a los partidos) en las tareas de investigación y análisis. Por ejemplo, en Brasil existe una oficina de estudios con aproximadamente 35 profesionales que asiste a la comisión de presupuesto de la Cámara baja. Chile tiene una oficina de estudios presupuestarios legislativos (relativamente pequeña) y varios profesionales asesoran a la comisión. En Colombia la comisión de presupuesto recibe la colaboración de un número relativamente alto de profesionales.

<sup>36</sup> Alston et al. (2005a); Cárdenas, Junguito y Pachón (2005).

## Agrupación de las legislaturas por tipos

Pese a la reciente proliferación de investigaciones sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina, sigue siendo bastante limitado el conocimiento comparativo de la manera en que operan las instituciones legislativas, por lo que no es posible en este momento realizar una clasificación detallada y empíricamente precisa de las legislaturas latinoamericanas en cuanto a su rol en el proceso de formulación de políticas.

En esta sección se presenta una categorización provisional de las legislaturas latinoamericanas, a partir de la información de la que se dispone, que dista mucho de ser completa. Estas pueden agruparse según la naturaleza de su función en la formulación de políticas y la intensidad con que la desempeñan.<sup>37</sup> En parte, la naturaleza de dicha función está determinada por sus capacidades, que incluyen la experiencia y las aptitudes de los legisladores, la fuerza y el grado de especialización de las comisiones y la disponibilidad de apoyo de personal profesional en las unidades de estudios. Pero, como se ha señalado, esta función también se ve influida por incentivos electorales y partidarios y por el equilibrio de poderes constitucionales y partidarios entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la categorización que se emplea en este informe se hace hincapié en las capacidades legislativas, pero también se realiza una evaluación más cualitativa de la función efectivamente desempeñada por las legislaturas.

- Las *legislaturas relativamente limitadas* por lo general aprueban las iniciativas del Poder Ejecutivo tras efectuar únicamente cambios menores y no son muy activas ni efectivas en la función de supervisión del Ejecutivo.
- Las *legislaturas reactivas obstruccionistas* son potencialmente más activas en la formulación de políticas, pero su función es principalmente la de vetador directo, por lo general, bloqueando o aprobando iniciativas del Ejecutivo. Este tipo de legislatura rara vez participa mucho en la definición final del carácter técnico o distributivo de las políticas propuestas por el Ejecutivo ni en la supervisión activa de su ejecución.
- Las *legislaturas reactivas constructivas* pueden desempeñar las funciones que caracterizan a las legislaturas reactivas obstruccionistas, pero además pueden determinar de manera significativa el contenido de las políticas enmendando las iniciativas del Ejecutivo. También pueden desempeñar la función de supervisión con cierta eficacia.
- Las *legislaturas proactivas*, además de desempeñar las funciones de las legislaturas reactivas obstruccionistas y reactivas constructivas, ocasionalmente también pueden tomar la iniciativa para determinar la agenda, y elaborar propuestas de políticas propias. Ninguna legislatura de la región ha exhibido de manera permanente estas características proactivas.

Las legislaturas que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados y amplio apoyo de asistentes tienden a ser más constructivas

<sup>37</sup> La tipología, con algunas diferencias en la definición y los nombres de las categorías, se ha tomado de Morgenstern (2002).

**Cuadro 3.6 Resumen de mediciones de las capacidades legislativas**

País	Confianza en el Congreso, promedio <sup>a</sup>	Eficacia de los órganos legislativos <sup>b</sup>	Experiencia promedio de los legisladores (años)	Porcentaje de legisladores con estudios universitarios <sup>c</sup>	Número promedio de comisiones en que participa c/legislador	Fuerza de las comisiones	Conveniencia para seguir una carrera		Pericia técnica	Índice de capacidad del Congreso
							seguir una carrera	técnica		
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Medio	Medio	Bajo	Medio
República Dominicana	n.c.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Medio	Bajo	Medio
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Alto	Bajo	Medio
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Alto	Bajo	Medio
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Medio
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Alto	Bajo	Alto
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio

<sup>a</sup> Latinobarómetro (1996–2004).

<sup>b</sup> Foro Económico Mundial (2004–2005).

<sup>c</sup> Proyecto PELA (2002).

n.c.: no corresponde. Dado que la República Dominicana se incluyó solo en la encuesta de 2004, no se muestra ese promedio.

Fuente: Latinobarómetro (1996–2004); Foro Económico Mundial (2005); proyecto PELA (varios años), y Salegh (2005).

y/o proactivas. Las que tienen capacidades más débiles tenderán a desempeñar un papel limitado en la formulación de políticas o a ser activas, pero de manera bastante obstruccionista y no constructiva.

En el cuadro 3.6 se comparan las legislaturas de América Latina según varios indicadores que tienen por objeto medir algunas de las dimensiones de las capacidades legislativas. Cinco de estas mediciones son objetivas y cuantitativas. Las dos primeras evalúan la confianza de la ciudadanía y de los empresarios en el desempeño del Congreso. El tercer y cuarto indicadores —años promedio de experiencia de los legisladores y porcentaje de los legisladores con estudios universitarios— procuran medir las aptitudes y experiencia de los legisladores. El número promedio de comisiones en las que participa cada legislador intenta medir el grado de especialización de las comisiones legislativas, y de esa manera su eficacia. Las siguientes tres mediciones —fortaleza de las comisiones, conveniencia de la legislatura como lugar desde el cual construir una carrera política exitosa y pericia técnica— fueron elaboradas por Sebastián Saiegh, a partir de distintas fuentes secundarias, pero especialmente de la encuesta de legisladores de la Universidad de Salamanca.<sup>38</sup> En la última columna se ubican las legislaturas en categorías de “alto” “mediano” y “bajo” sobre la base del índice agregado que resulta de la combinación de estos indicadores.<sup>39</sup> La inclusión de las variables subjetivas no cambia mucho el índice general de los grupos de países correspondientes.<sup>40</sup> Sin embargo, es importante señalar que el índice de capacidad del Congreso debe considerarse sólo como un intento preliminar e imperfecto de captar este importante aspecto de la capacidad de los países para formular políticas.

Seguidamente, en el cuadro 3.7 se comparan las evaluaciones de la capacidad de las legislaturas que surgen del análisis precedente con una evaluación cualitativa de las funciones efectivas que desempeñan las legislaturas en la región. Aquellas con mayor capacidad tienden a desempeñar un papel más constructivo en el PFP. Pero el equilibrio de poderes partidario juega un papel importante al determinar si una legislatura con capacidades relativamente limitadas resulta ser bastante inactiva, o activa pero obstruccionista.

¿Cómo pueden incidir las características de las legislaturas en los aspectos clave de las políticas públicas? Las legislaturas relativamente marginales, en general, no interferirían con la adaptabilidad de las políticas, pero probablemente generarían una mayor volatilidad, salvo en los casos en que exista un prolongado predominio de un solo partido o bajos niveles de polarización ideológica. Es más, es probable que haya pocas restricciones a la orientación de las políticas al interés privado, dada la poca representación de los ciudadanos en el PFP y en la supervisión del Poder Ejecutivo.

Probablemente las legislaturas obstruccionistas resten adaptabilidad a las políticas, porque es más difícil obtener aprobación para las reformas iniciadas por el Poder Eje-

<sup>38</sup> Saiegh (2005), basado en el proyecto PELA (2005).

<sup>39</sup> Los países se colocaron en los diferentes grupos utilizando un análisis por conglomerados, técnica estadística empleada para clasificar a los casos en grupos, o conglomerados, de manera que el grado de asociación sea fuerte entre los miembros del mismo conglomerado y débil entre miembros de diferentes conglomerados.

<sup>40</sup> La correlación entre el índice de capacidad del Congreso y un índice objetivo que excluye las variables subjetivas es 0,91.

**Cuadro 3.7 Capacidad de la legislatura y tipos de legislatura**

Tipo de Congreso	Índice de capacidad del Congreso		
	Bajo	Medio	Alto
Reactivo limitado	Argentina (de 1989-presente) Perú (1993–2000)	Panamá (1989-presente) Paraguay (1989–93) Venezuela (1999-presente)	
Reactivo obstruccionista	Argentina (1983–89) Guatemala (1985-presente) Perú (2001-presente)	Bolivia (1982-presente) Ecuador (1979-presente) Nicaragua (1990-presente) Venezuela (1989–98)	
Reactivo constructivo		Costa Rica (1978-presente) México (1997-presente) Paraguay (1993-presente)	Brasil (1985-presente) Chile (1990-presente) Colombia (1991-presente) Uruguay (1985-presente)

Fuente: Saiegh (2005) y compilación de los autores.

cutivo. Al mismo tiempo, si un Congreso fragmentado impide a un grado apreciable la negociación intertemporal, es probable que las políticas no estén diseñadas como para que perduren mucho tiempo.

Las legislaturas reactivas constructivas deberían contribuir a una orientación mayor al interés público, porque tienen mayor capacidad con respecto a la representación y a la supervisión. También podrían limitar la volatilidad al facilitar acuerdos intertemporales y poner freno a cambios de políticas mal concebidos.

## Los presidentes

En América Latina los presidentes desempeñan una función predominante para determinar el programa de gobierno y formular propuestas en materia de política. ¿Cómo incide el papel central del presidente en los resultados de las políticas? ¿Qué experiencias han tenido los presidentes en cuanto a su capacidad para llevar adelante sus programas de gobierno y mantener su influencia y prestigio, y en cuanto a su orientación al interés público? Las respuestas a estas preguntas deben centrarse en los factores que restringen, habilitan y motivan las opciones y acciones del presidente. Es más, dado que la presidencia tiene una ponderación especial en América Latina, también desempeñan un papel ciertas cualidades personales del mandatario (véase la explicación que se incluye a continuación y el recuadro 2.1).

## Restricciones

Entre los factores que restringen las opciones estratégicas y de políticas del presidente cabe señalar sus facultades constitucionales y partidarias.

- Las *facultades legislativas constitucionales*, como la autoridad para emitir decretos y ejecutar el presupuesto, confieren al presidente poder de negociación, influencia sobre la agenda legislativa y medios para —potencialmente— pasar por alto una legislatura recalcitrante.
- Las *facultades no legislativas*, como la de nombrar a los funcionarios del gabinete, son importantes para definir la efectividad de las políticas del gobierno, así como para obtener respaldo político de los distintos partidos y fortalecer la disciplina partidaria.
- Los *poderes partidarios* se relacionan con la proporción de escaños que controla el partido del presidente en el Congreso y la cohesión del partido o partidos del gobierno.

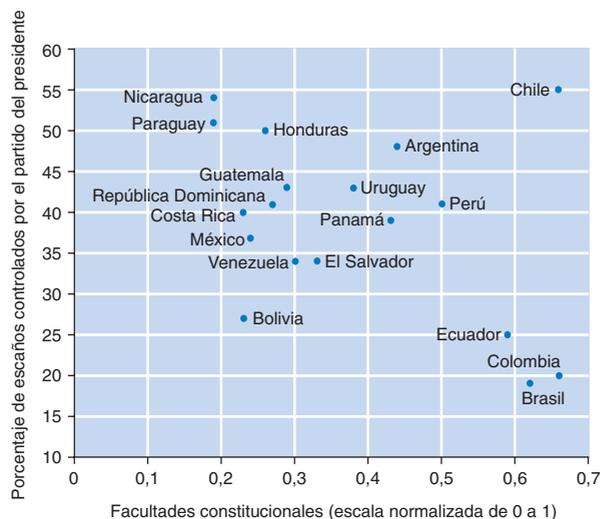
En general, los presidentes con mayores poderes partidarios y facultades constitucionales tienen más margen de maniobra para elaborar y ejecutar sus programas de gobierno. Los presidentes con poderes partidarios débiles pueden compensar esta limitación haciendo uso de sus potestades constitucionales para ampliar su respaldo político o intensificar su poder de negociación en relación con el Congreso. En el gráfico 3.6 se muestra la relación entre las potestades constitucionales del presidente y sus poderes partidarios, medidas como la proporción promedio de escaños controlados por su partido en la legislatura como resultado de las dos últimas elecciones.

En algunos países, como Chile y Argentina, los presidentes son bastante poderosos en términos constitucionales, y por lo general sus partidos controlan una proporción significativa de los escaños. En otros, como Bolivia, los presidentes son relativamente débiles en términos de sus facultades legislativas y partidarias. Brasil, Colombia y Ecuador se destacan como casos cuyos presidentes son poderosos en términos constitucionales pero sus partidos tienen poco peso en el Congreso. En Honduras y Paraguay por lo general sucede exactamente lo contrario.

Estas mediciones tradicionales de las potestades presidenciales captan de manera imperfecta la experiencia efectiva de los presidentes. Por ejemplo, pese a que los presidentes de Brasil y Ecuador son fuertes en términos constitucionales pero débiles en cuanto a sus facultades partidarias, en los últimos 10 años han tenido experiencias notablemente diferentes. En Brasil los presidentes (desde 1994) han podido mantener su popularidad y niveles razonables de apoyo legislativo durante el período presidencial, mientras que en Ecuador los tres últimos presidentes electos enfrentaron grandes dificultades para aprobar sus iniciativas de legislación y no pudieron concluir sus mandatos presidenciales.

*Las mediciones tradicionales de las potestades presidenciales captan de manera imperfecta la experiencia efectiva de los presidentes en cuanto a su capacidad para llevar a cabo su programa de gobierno y mantener su influencia y prestigio.*

**GRÁFICO 3.6 Facultades constitucionales y poderes partidarios de los presidentes**



Fuentes: Basado en datos del PNUD (2005) y Jones (2005).

sus incentivos basados en el régimen electoral tienen mayor cobertura que los de los legisladores individuales, que suelen ser elegidos en jurisdicciones regionales más pequeñas y por lo tanto no se dedican en la misma medida a proporcionar bienes públicos nacionales. Por lo tanto, los presidentes tienen una perspectiva de carácter más nacional y más amplia en la base jurisdiccional a la que sirven. Pero los escándalos por corrupción que se han suscitado en torno a algunos presidentes latinoamericanos, durante o después de sus mandatos presidenciales, ponen de manifiesto que las ambiciones de los presidentes no siempre se limitan a procurar el bien público, y aunque esa siga siendo su intención, no siempre logran hacerlo.

Más allá de la meta de servir al interés público, los presidentes, como la mayoría de los políticos, están motivados por metas personales y políticas. Por un lado, la mayoría de los presidentes se preocupan por incrementar o mantener su estima pública, su influencia política y su poder, en parte para ser más eficaces como dirigentes, pero también para tener más posibilidades de que sus visiones y programas triunfen sobre los de los demás. Por otra parte, los presidentes también están motivados por ambiciones personales y políticas un poco más delimitadas, como retener su liderazgo en un partido político, procurar su reelección (si lo permite la Constitución, o si no es difícil modificarla), premiar a los amigos y aliados que los ayudaron a llegar a la presidencia y los están ayudando a mantenerse en ella, o incrementar el número de seguidores y el poder de su partido en el largo plazo.

En algunos entornos institucionales, estas ambiciones personales y políticas no interfieren seriamente con la meta de servir al interés público general. La mejor manera

Ejemplos como estos llevan a deducir que los presidentes enfrentan restricciones adicionales a las que se consideran en el gráfico 3.6. Dada la interacción que existe entre estas restricciones, las mediciones tradicionales de poderes presidenciales no son suficientes para explicar diferencias en los resultados y en el comportamiento. Las diferencias en los incentivos presidenciales también pueden contribuir a explicar las diferencias en los resultados.

### Incentivos

Como los presidentes son elegidos por una mayoría o pluralidad del voto nacional,

de concretar los deseos de un presidente de labrarse una posición dentro del partido, fortalecer la base de apoyo del mismo o ser reelegido, por ejemplo, en algunos contextos, es mantener o ampliar el apoyo difuso que recibe de la ciudadanía o de los seguidores del partido. En otros contextos institucionales, estas ambiciones más estrechas, o las necesidades del ejercicio del poder, pueden provocar un mayor alejamiento del interés público.

El grado de clientelismo de los partidos, por ejemplo, es una restricción importante a la orientación pública. En los sistemas de partidos clientelistas, el presidente puede dedicarse a generar y redirigir los recursos públicos necesarios para mantener la red de apoyo clientelista del partido, en lugar de adoptar políticas a favor del interés público general. De la misma manera, si los partidos están relativamente descentralizados, como ocurre por ejemplo en Argentina, el presidente puede verse obligado a negociar con dirigentes partidarios regionales y distribuir recursos a distritos donde es vital el apoyo de estos intermediarios del poder para que se aprueben iniciativas de ley y se mantenga la autoridad dentro del partido.

También es posible que se generen otros tipos de presiones para desviarse del interés público general en contextos donde el sistema de partidos tiende a ser clientelista y está muy fragmentado, como en Bolivia y Ecuador. Dados el gran número de partidos que por lo general se requiere para armar una coalición, y los intereses divergentes y geográficamente concentrados que los partidos representan, los costos de mantener coaliciones políticas y apoyo de la sociedad, en términos de concesiones de políticas a intereses especiales, y la distribución de recursos por motivos clientelistas, pueden dar como resultado desviaciones considerables de las políticas óptimas.

Las implicancias de estas agudas restricciones sobre los incentivos presidenciales son claras en el caso de Ecuador. Cuando un periodista le preguntó al presidente Gustavo Noboa (2000–2002) si esperaba concluir su período presidencial tras el derrocamiento de dos presidentes previamente elegidos, contestó: “Soy como los miembros de Alcohólicos Anónimos. Tomo las cosas un día a la vez.”<sup>41</sup> Evidentemente, si los presidentes ecuatorianos tienen tantas dificultades para obtener respaldo del Congreso a efectos de que se aprueben sus iniciativas de políticas y deben ocuparse meramente de su supervivencia día a día, sus horizontes temporales tienden a ser bastante cortos y no son conducentes a negociaciones intertemporales con otros actores para poder mejorar los resultados de las políticas.

Existen numerosas configuraciones institucionales que también pueden crear incentivos presidenciales para desviarse de la búsqueda del interés público. Si bien la fragmentación política excesiva tiene sus propios costos, cuando se presenta una coyuntura en la que el partido oficial ganó por amplia mayoría electoral, el presidente tiene facultades fuertes, los partidos no están muy institucionalizados, el Congreso es débil y/o la Corte Suprema está sujeta a presiones políticas, los presidentes pueden optar por anteponer sus propias ambiciones materiales o de poder en lugar de servir al bien público. Si no existen mecanismos suficientes de frenos y contrapesos, los presidentes elegidos en un deter-

<sup>41</sup> Andrés Oppenheimer, “Region May Need European-Style Primer Ministers,” *Miami Herald*, 24 de abril de 2005.

minado momento por mayoría o pluralidad del voto popular pueden hacer uso de su autoridad temporal y controlar el Estado para seguir eliminando los desafíos potenciales a su poder y distorsionar el proceso electoral en su favor.

### **Superación de las restricciones**

Hasta cierto punto, los presidentes pueden superar las restricciones y definir los resultados de su gobierno mediante opciones estratégicas, por ejemplo, en la manera de presentar y ordenar sus prioridades en materia de políticas, el recurso a la consulta popular, el uso de sus facultades legislativas o la negociación con posibles oponentes en la legislatura, y el ejercicio de sus facultades para nombrar a los ministros del gabinete y otros funcionarios de gobierno.

Además, el poder del presidente, más allá de las funciones formales, parece estar rodeado de lo que se ha llamado carisma institucional. Este es un tipo de influencia derivada de la manera en que los demás perciben la presidencia que en ocasiones permite un mayor rango de acción, sobre todo en tiempos de crisis. El carisma institucional adquiere mucho más valor en combinación con aptitudes interpersonales que pueden intensificar considerablemente el poder real de la presidencia. No es posible medir con objetividad el grado en que estos rasgos fortalecen la autoridad presidencial, pero la experiencia demuestra que su contribución al PFP y a la ejecución de las políticas puede ser decisiva.

# El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial

*La justicia y el poder deben ir de la mano, para que lo que sea justo sea poderoso y lo que sea poderoso sea justo.*

—Blas Pascal, matemático, físico y filósofo francés, 1623–1662

Este capítulo se centra en otros cuatro actores con roles formalmente asignados en el proceso de formulación de políticas (FPF): el gabinete de ministros, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial. Como ocurre con los actores que se examinaron en el capítulo 3, el alcance y la naturaleza de los roles que desempeñan varían considerablemente de un país a otro, en parte debido a las diferencias en las reglas formales e informales asociadas con cada actor, y en parte debido a las interacciones con las características del proceso más general de formulación de políticas. Dado el alcance de este informe, la exposición sobre los gobiernos subnacionales se restringe al análisis de su rol potencial para influir en las decisiones de política nacional o en su ejecución, y no en las decisiones de política subnacional.

*Ciertas características relacionadas con la estabilidad, la coordinación y la formación de un gabinete pueden tener efectos importantes en aspectos clave de las políticas públicas.*

### El gabinete de ministros<sup>1</sup>

La función de formulación de políticas del gabinete es un poco más ambigua en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios. En los sistemas presidenciales “puros” el Poder Ejecutivo se concentra en una persona: el presidente. Por lo tanto, los ministros

<sup>1</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Martínez-Gallardo (2005b).

del gabinete tienden a asumir un rol más restringido como ayudantes del presidente. En cambio, en los sistemas parlamentarios, por lo general los ministros del gabinete también son miembros del Parlamento y, junto con el jefe de gobierno, son colectivamente responsables ante él. En parte debido a su estatus ambiguo, el gabinete, en su carácter de órgano colectivo, no parece ejercer una influencia demasiado importante en las políticas públicas en la mayoría de los sistemas presidenciales de América Latina. Pero dada la manera informal en que generalmente funciona y la naturaleza privada de las reuniones que tienen lugar en los países latinoamericanos, es poco lo que se sabe sobre el modo en que realmente se toman las decisiones, quién participa y con qué frecuencia se reúne el gabinete en forma colectiva.

No obstante, es evidente que los ministros del gabinete, al menos individualmente, desempeñan funciones clave en todas las etapas de la formulación de políticas. Los ministros del gabinete y quienes dependen directamente de ellos en la burocracia aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para formular políticas. La legislatura y los partidos políticos rara vez disponen de recursos similares que les permitan participar con tanto protagonismo en la formulación de políticas públicas. Los ministros del gabinete también promueven y defienden propuestas y decisiones específicas de política y guían el trámite de los proyectos de ley en la legislatura. Asimismo, participan en la interpretación y puesta en práctica de la legislación promulgada a través de la autoridad normativa del Poder Ejecutivo. Están al frente de grandes dependencias burocráticas y se encargan de evaluar y supervisar los detalles de la ejecución de las políticas. Además, el gabinete es un mecanismo para crear coaliciones gubernamentales y legislativas. Los presidentes cuyos partidos carecen de una mayoría en la legislatura pueden obtener el respaldo de los miembros de otros partidos mediante nombramientos en el gabinete.

### ***Características del gabinete y formulación de políticas***

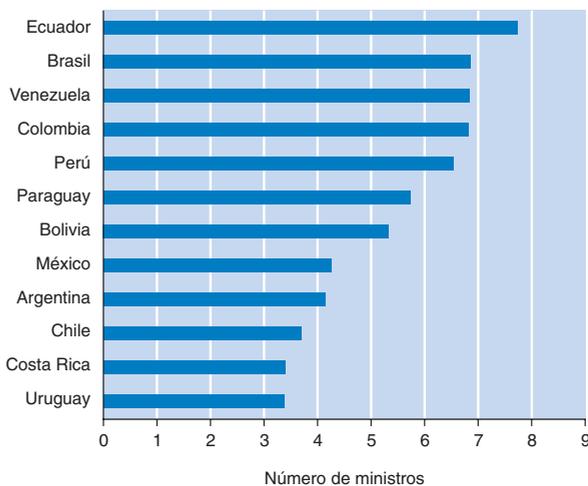
Ciertas características relacionadas con la estabilidad, la coordinación y la formación de un gabinete pueden tener efectos importantes en aspectos clave de las políticas públicas.

#### ***Estabilidad del gabinete***

Para fomentar políticas de largo plazo y para que los ministros puedan ejecutar programas y políticas hasta su culminación, probablemente sea necesario cierto grado de estabilidad de los funcionarios en los cargos de gabinete. La rotación frecuente de los ministros del gabinete tiende a generar una orientación más de corto plazo de las políticas y cambios más frecuentes de dirección. Un período de nombramiento más largo también facilita y mejora la eficiencia de la delegación de responsabilidades y tareas a los burócratas, lo cual es esencial para la implementación eficaz de las políticas. Cuando hay cambios frecuentes en el gabinete pueden producirse vacíos de liderazgo que a su vez pueden dar lugar a inercia burocrática e incluso a corrupción. Además, si la permanencia de los ministros en sus cargos es mayor, los ministros pueden acumular valiosas capacidades específicas para la esfera de política en la que se desempeñan, así como desarrollar aptitudes políticas y gerenciales que tienden a mejorar la calidad de su desempeño en las diferentes funciones de formulación de políticas.

Por lo general, en América Latina la estabilidad de los ministros del gabinete es baja. Entre 1990 y 2000 casi la cuarta parte (22%) de todos los ministros de una muestra de 12 países latinoamericanos permanecieron en la misma cartera menos de seis meses. Las tres cuartas partes (75%) de todos los ministros ocuparon sus cargos menos de dos años (en tanto que los mandatos presidenciales variaban entre cuatro y seis años). En el gráfico 4.1 se comparan los países en función del número promedio de personas que ocuparon un determinado ministerio de 1988 a 2000. Los países con mayor inestabilidad del gabinete son Ecuador, Brasil, Venezuela y Colombia. Los de gabinetes más estables son Uruguay, Costa Rica y Chile.

**GRÁFICO 4.1** Inestabilidad del gabinete (número de ministros por cartera, 1988–2000)



Fuente: Martínez-Gallardo (2005b).

### Capacidad de coordinación

La capacidad de los ministros de gobierno de coordinarse entre ellos y de cooperar con otras instituciones, incluida la burocracia, probablemente tenga un fuerte impacto tanto en el PFP, como en las características de las políticas públicas. Uno de los factores que afectan a la capacidad de coordinación tiene que ver con la conformación partidaria del gabinete. Cuanto más partidos participen en el gabinete y mayor sea la divergencia de ideologías e intereses entre ellos,<sup>2</sup> habrá más probabilidades de que surjan mayores dificultades de coordinación. En general, los gobiernos mayoritarios unipartidistas pueden reducir al mínimo los costos de concertar acuerdos y de tomar decisiones, mientras que para los gobiernos de coalición puede ser más difícil coordinar las políticas.

Valga como ejemplo el contraste entre los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México y los gobiernos de coalición de Argentina. Durante el período de hegemonía del PRI, la coordinación del gabinete era más fácil debido a que el poder estaba centralizado en el presidente, que era el líder de hecho del partido, como también al alto grado de cohesión ideológica del gabinete. En cambio, en Argentina, durante el

<sup>2</sup> La divergencia puede ser no solo ideológica, sino también con respecto a intereses en términos más amplios. Por ejemplo, los miembros del gabinete pueden provenir de diferentes partidos que están concentrados en ciertas regiones del país o que representan conjuntos muy diferentes de intereses sociales.

gobierno de Fernando De la Rúa, si bien casi todos los ministerios estaban encabezados por políticos del mismo partido que el del presidente —el Partido Radical—, los políticos del Frepaso, el socio en la coalición, ocuparon las carteras de trabajo y bienestar social. El poder se dividió aún más dentro de los ministerios tras el nombramiento de viceministros de un partido diferente de aquel al que pertenecía el ministro. Esto planteaba problemas de coordinación, porque en ocasiones los viceministros respondían a los líderes de su partido y no al ministro, y los ministros del Frepaso en algunos casos respondían a los líderes de su partido y no al presidente.<sup>3</sup>

La coordinación con la burocracia será más fácil si existe una relativa estabilidad en el gabinete, y si los miembros del gabinete, así como los secretarios y subsecretarios, tienen una trayectoria previa ocupando posiciones de responsabilidad en la administración pública.

Los instrumentos institucionales más comunes para propiciar la coordinación del gabinete en América Latina son los gabinetes temáticos, o el nombramiento de comités interministeriales. En México, por ejemplo, el gobierno de Ernesto Zedillo tenía un gabinete de seguridad, un gabinete económico y un gabinete de asuntos agropecuarios. Durante el gobierno de Vicente Fox se establecieron gabinetes temáticos como Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto, y Desarrollo Humano y Social. En Argentina se hicieron varios intentos desde 1993 de establecer un gabinete especial de política social. Tanto en México como en Argentina, la experiencia sugiere que estos gabinetes temáticos tuvieron eficacia limitada para promover una mejor coordinación entre los ministerios.<sup>4</sup> La frecuencia de las reuniones dependía del presidente y de las prioridades de la agenda política; en ciertos momentos del período presidencial los gabinetes ni siquiera se reunían.

Un aspecto importante de los gabinetes latinoamericanos ha sido el rol central del ministerio de Hacienda (o, según el país, ministerio de Economía, ministerio de Finanzas o secretaría de Hacienda) y, en términos más generales, de un número limitado de ministerios técnicos. El ministerio de Hacienda ha dominado el proceso presupuestario y por lo general ha sido capaz de dar prioridad a sus objetivos en la agenda presidencial. Por lo tanto, ha ocupado una posición de privilegio con respecto a otros ministerios y, en algunos casos, en relación con los gobernadores regionales. Este rol protagónico estuvo sustentado en algunos casos por disposiciones constitucionales, por la debilidad relativa de la legislatura en el proceso presupuestario y por la contratación más competitiva y la mayor estabilidad del personal del ministerio de Hacienda, así como su mayor capacidad institucional. La predominancia de un ministro en el gabinete puede mejorar la coordinación con respecto a algunas metas de política, a la vez que la debilita en relación con otras.

Otra fuente potencial de coordinación deficiente se refiere a la estructura del gabinete. Cabría esperar que un número excesivamente elevado de ministros de gabinete o unidades de formulación de políticas con jurisdicción sobre cierta esfera de política pública limitara la capacidad para desarrollar una política coherente en el tiempo y ejecutada de manera consistente. No obstante, el número de ministros por sí solo podría no

<sup>3</sup> Martínez-Gallardo (2005a).

<sup>4</sup> Martínez-Gallardo (2005b).

reflejar con precisión la posibilidad de que se superpongan jurisdicciones ni la tendencia a que se produzcan cambios frecuentes en sus esferas de competencia.

El caso de Argentina es un claro ejemplo. Si bien el número de ministros está determinado por ley, en algunos casos los presidentes han eludido estas restricciones legales creando secretarías con rango ministerial. Además, ha habido frecuentes reorganizaciones ministeriales, que en muchos casos involucran también una redistribución de las jurisdicciones a nivel de secretarías y subsecretarías.<sup>5</sup> Durante la presidencia de Carlos Menem, por ejemplo, las carteras de agricultura y obras públicas pasaron a depender del ministro de Economía para que este último pudiera tener mayor control del gasto. El presidente Eduardo Duhalde, por su parte, creó un ministerio de Producción como señal de la importancia que le asignaba a la industria. Por lo general, la existencia de múltiples dependencias con superposición de jurisdicciones y la existencia de una burocracia paralela compuesta principalmente por funcionarios temporales ha dificultado la coordinación —entre ministros, y entre los ministros y los burócratas de sus dependencias— y ha obstaculizado también el logro de políticas coherentes.<sup>6</sup>

### *Formación del gabinete*

La manera en que los presidentes utilizan su poder para nombrar y destituir a los miembros del gabinete puede tener efectos importantes sobre su capacidad de obtener apoyo legislativo suficiente para promulgar políticas, y sobre la estabilidad y la eficacia de la formulación de políticas en el gobierno.

El nombramiento de los miembros del gabinete puede servir para obtener respaldo político, ya que constituye un medio para que los partidos políticos en su conjunto, y los políticos individualmente, influyan en la política a un grado en que no es posible hacerlo desde la legislatura. Los puestos de gabinete pueden otorgar a los partidos y a los políticos control sobre importantes áreas de política pública, y recursos presupuestarios que pueden utilizarse para fines políticos. No obstante, los incentivos para mantener coaliciones interpartidarias y para que los legisladores de la coalición se adhieran a la posición del gobierno, tienden a ser menores en sistemas presidenciales que en sistemas parlamentarios. Esto se debe a que el jefe de gobierno y los legisladores son elegidos por separado y sus períodos de nombramiento están predeterminados y, por lo tanto, su supervivencia en el cargo no depende de que puedan mantener el apoyo mayoritario al gobierno.

Al escoger quienes ocuparán las carteras en el gabinete, el presidente debe equilibrar los objetivos de mantener el respaldo político con los de asegurar que las personas nombradas tengan suficiente experiencia en sus áreas respectivas y adopten políticas razonablemente coherentes con la línea de pensamiento del presidente, además de que puedan trabajar juntos en forma relativamente bien coordinada. Estas dos últimas inquietudes cobran especial importancia cuando se nombran personas de diferentes partidos para crear un gobierno de coalición. El caso de Bolivia, que se trata en el recuadro 4.1, ilustra cómo se utilizaron los nombramientos de los miembros del gabinete para sustentar coaliciones de gobierno.

<sup>5</sup> Oszlak (2003).

<sup>6</sup> Martínez-Gallardo (2005b).

**Recuadro 4.1****Utilización de nombramientos en el gabinete para consolidar coaliciones: el caso de Bolivia**

El proceso de formación del gobierno de Bolivia es muy singular en la región. Si ninguno de los candidatos presidenciales gana la mayoría de los votos, el Congreso elige al presidente entre los dos candidatos que obtuvieron más votos (hasta la reforma electoral de 1995 la elección era entre los tres primeros), como en un sistema parlamentario. Este sistema de elección presidencial indirecta, en el contexto de un sistema de partidos fragmentado, alentó la formación de coaliciones y negociaciones constantes entre los partidos políticos (y a veces entre facciones de un mismo partido). Todos estos mecanismos inducen a los principales partidos a procurar realizar acuerdos políticos y de política con sus potenciales socios en la coalición. Por lo general, las negociaciones incluyen decisiones sobre las personas que van a ocupar los cargos del gabinete, cargos que tradicionalmente se utilizaron como moneda de cambio para mantener las coaliciones.

En general, a medida que se reduce el número de escaños correspondientes al partido del candidato presidencial vencedor, aumenta el número de ministerios que se ofrece a otros partidos. Por ejemplo, en su primer período, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada ofreció únicamente dos ministerios a otros partidos, tras haber conquistado una mayoría en la Cámara alta y casi mayoría en la Cámara baja. En su segunda presidencia, cuando su partido obtuvo menos de la mitad de los escaños en la Cámara alta y menos de un tercio en la Cámara baja, ofreció siete ministerios a sus socios en la coalición.

Dado que la Constitución no determina el número de ministerios, los presidentes también lo modificaron para dar cabida a otros partidos en el gabinete, a la vez que mantenían la mayoría de los cargos. Desde la transición a la democracia se manifestó una correlación negativa entre la proporción de escaños legislativos controlados por el partido al que pertenecía el presidente y el número total de ministerios. Durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, el partido oficial obtuvo menos de un tercio de los escaños en ambas Cámaras, y el número de ministerios fluctuó entre 16 y 17. Sánchez de Lozada los redujo de 16 a 11 en su primera presidencia. En el gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga que lo sucedió, en el cual se había formado una coalición de cuatro partidos (que posteriormente pasaron a ser tres), el número de ministerios se elevó gradualmente a 16. En la segunda presidencia de Sánchez de Lozada, también sustentada por una coalición de cuatro partidos, el número de ministerios aumentó aún más: a 19.

**Presidentes, apoyo legislativo y ministerios en Bolivia desde 1989**

Presidentes	Años de mandato presidencial	Partidos	Proporción del partido en la Cámara baja	Proporción del partido en la Cámara alta	Coalición			Número de ministerios <sup>a</sup>		
					Número de partidos de la coalición	Proporción de la Cámara baja	Proporción de la Cámara alta	Total ministerios	Otros partidos	Independientes
J. Paz Zamora	1989–1993	MIR	25,4	29,6	2	54,6	59,3	16,3	—	—
G. S. de Lozada	1993–1997	MNR	40,0	63,0	2	60,8	66,7	11,6	2,0	1,5
H. Bánzer Suárez	1997–2001	ADN	25,4	40,7	3,3	66,0	74,8	15,0	6,4	0,6
J. Quiroga	2001–2002	ADN	25,4	40,7	3	60,8	70,4	16,0	4,0	3,0
G. S. de Lozada	2002–2003	MNR	28,0	40,7	4	56,1	63,0	19,0	7,0	1,0

<sup>a</sup> Promedio durante el período.

— No se dispone de datos.

*Nota:* Los números que no son enteros (por ejemplo, 1,5 ministerios ofrecidos a independientes) indican que hubo cambios durante el período. El número de ministerios y la afiliación partidaria son aproximados debido a los cambios constantes que tuvieron lugar en cada año, y se incluyen únicamente con fines ilustrativos.

*Fuente:* Compilación de los autores.

Las aptitudes de los funcionarios del gabinete como expertos en su campo, como administradores y como promotores de las políticas del gobierno probablemente tengan un importante efecto en las características de las políticas públicas. En la medida en que los miembros del gabinete sean seleccionados exclusivamente sobre la base de su lealtad personal al presidente o debido a sus conexiones políticas, puede verse impedida su capacidad para diseñar políticas acertadas y dirigir con eficacia sus dependencias burocráticas. Pero como la formulación de políticas no es una cuestión puramente técnica y las aptitudes políticas y gerenciales contribuyen a la efectividad de un ministro, podría ser más apropiado basar la selección en criterios más amplios de competencia, y no simplemente en una formación técnica más estrecha en la esfera de política específica del ministerio.

## La burocracia<sup>7</sup>

La burocracia es una de las anclas institucionales para el funcionamiento efectivo del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Es más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. La burocracia es un actor clave para alentar acuerdos intertemporales, especialmente porque juega un rol importante para llevar dichos acuerdos a la práctica. Una burocracia neutra y profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron.

América Latina ha sido considerada tradicionalmente como una región con Estados grandes pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia profesional y estable. La burocracia ha sido entendida como un sistema de empleo o un recurso en manos de los políticos y de los intereses corporativos, muy alejado del modelo weberiano ideal, caracterizado por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y mérito.

La debilidad de la burocracia ha contribuido a la debilidad del Poder Ejecutivo de los países de América Latina, particularmente frente a otros actores políticos y a los intereses organizados. Dicha debilidad se ha convertido en la región en una de las causas de la falta de efectividad de las políticas de desarrollo que tienen al Estado como un actor importante. Esto contrasta notablemente con la experiencia de desarrollo de los “tigres”

*La burocracia desempeña roles diversos y contradictorios en el PFP, según sirva principalmente de actor neutral y profesional, o funcione más que nada como recurso privado de los partidos políticos o de los empleados públicos.*

<sup>7</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Zuvanic e Iacoviello (2005).

asiáticos, en cuyo caso se considera que un Estado fuerte y autónomo, apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática, ha sido un factor clave para el éxito. Los países del sudeste asiático se ubican en una posición considerablemente más alta en los indicadores comparativos de calidad de la burocracia, inclusive en relación con los países más avanzados de América Latina.

Pese a ser uno de los fundamentos institucionales del Estado de derecho, la burocracia está subordinada al gobierno dentro del sistema constitucional. La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno.

La transición de regímenes autoritarios a democráticos siempre ha estado vinculada a una cierta tendencia a incrementar la subordinación de la burocracia al control político, generando en muchos casos retrocesos clientelistas. Esta situación puede obedecer tanto a la necesidad de utilizar el empleo público como recurso para premiar con puestos de trabajo a los miembros del partido ganador (tráfico de influencias), como a la necesidad de reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios normalmente obtienen en ciertos sectores y que pueden limitar el alcance de la acción política del gobierno. Históricamente, a la democracia le ha resultado difícil superar este dilema.

La burocracia desempeña roles diversos y contradictorios en el PFP, según la medida en que se acerque al ideal de ser un actor neutral y profesional que garantiza la estabilidad, la adaptabilidad y la orientación de las políticas hacia el interés público, o funcione principalmente como recurso privado, bien de los partidos políticos, que lo utilizan para conseguir votos, o de los empleados públicos que defienden sus propios intereses amparados por la estabilidad laboral. El grado al que la burocracia desempeña un rol u otro influye en algunas de las características de las políticas públicas.

### **Caracterización de las burocracias latinoamericanas**

Para analizar la burocracia se requiere un análisis del empleo público, que es su materia constitutiva fundamental. El empleo público tiene una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Es esta segunda la que resulta más relevante para entender la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia. Por consiguiente, en este estudio no se dedica mucha atención al análisis de las mediciones cuantitativas de la burocracia, en particular porque los datos empíricos que se presentan a continuación indican que no existe una correlación estrecha entre el tamaño y la calidad de la misma.

Una aproximación cualitativa conduce a examinar en qué medida las burocracias están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos que se les ha asignado en una democracia representativa. Para realizar este análisis, en este trabajo se utilizaron los datos, los índices y las conclusiones de un estudio de diagnóstico institucional del servicio civil realizado en 18 países de la región.<sup>8</sup>

El grado de autonomía de la burocracia puede medirse con el índice de mérito (gráfico 4.2), que evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en

<sup>8</sup> Estudios comparativos de los sistemas de servicio civil de 18 países latinoamericanos realizados como parte del diálogo regional de política del BID sobre gestión y transparencia de la política pública.

el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados.<sup>9</sup>

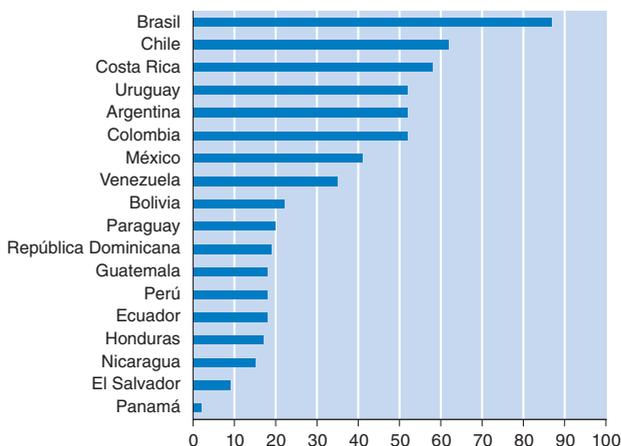
Pueden distinguirse tres grupos de países: Brasil, Chile y Costa Rica se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Les sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los cuales

coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y todos los países centroamericanos con excepción de Costa Rica, presenta índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido.

Para desempeñar roles sustantivos en el diseño y la implantación de las políticas públicas, la burocracia también requiere incentivos y capacidades técnicas adecuadas para un desempeño eficiente. El índice de capacidad funcional (gráfico 4.3) es una buena aproximación y mide las características de los sistemas de remuneración salarial y de los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.<sup>10</sup>

Brasil y Chile se destacan con índices cercanos a 60 sobre 100. Su puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países

**GRÁFICO 4.2 Índice de mérito burocrático**  
(Escala 0–100)

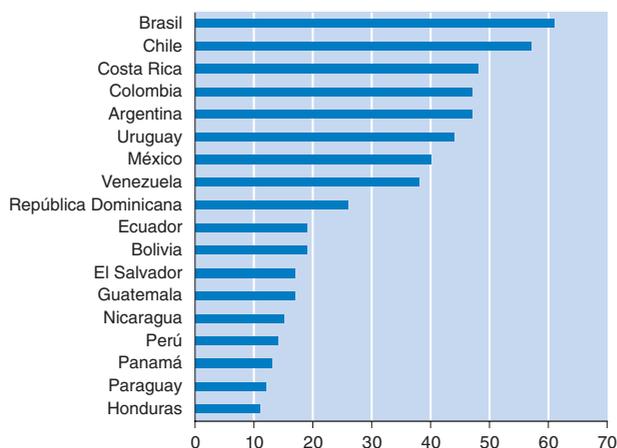


*Fuente:* Basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

<sup>9</sup> El índice de mérito burocrático (gráfico 4.2) y el índice de capacidad funcional burocrática (gráfico 4.3) fueron elaborados en el contexto del diálogo regional de política del BID sobre gestión y transparencia de la política pública. Se creó asimismo un marco analítico con criterios detallados para evaluar estas variables, y un grupo de consultores lo aplicó a los países. Se determinó la concordancia con el marco analítico de los informes nacionales y los índices resultantes y las observaciones se enviaron a los representantes de los países solicitándoles sus comentarios. Véase más información en el apéndice de datos.

<sup>10</sup> Véase el apéndice de datos.

**GRÁFICO 4.3 Índice de capacidad funcional burocrática**  
(Escala 0–100)



*Fuente:* Basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

información sobre las remuneraciones, altos niveles de desigualdad y ausencia de evaluación del desempeño.

Considerando conjuntamente ambos índices, los países analizados pueden agruparse en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático. Un primer grupo de países tiene burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios. Este grupo incluye países con bajo puntaje en ambos índices: Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. El segundo grupo presenta sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades. Este grupo está integrado por Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica. Por último, Brasil y Chile se destacan en términos de ambos índices y están más institucionalizados en relación con los demás países, pese a tener perfiles diferenciados en sus sistemas de servicio civil.

En el gráfico 4.4 se ilustra la relación entre el tamaño de la burocracia y su calidad. A fin de medir la calidad, se han combinado los índices de mérito y de capacidad funcional con un índice de eficiencia para obtener un índice agregado de servicio civil.<sup>11</sup> El tamaño

con índices comprendidos entre 35 y 50, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela, que se caracteriza por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. El grupo con peores resultados presenta índices comprendidos entre 10 y 25, y está formado por República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. Estos países se caracterizan por la diversidad de criterios de pago, falta de

<sup>11</sup> Véase el apéndice de datos.

se define como el porcentaje de la población total empleada en el sector público. El gráfico pone de manifiesto que la correlación entre la cantidad y la calidad es relativamente débil (0,26), dado que entre los países cuyas burocracias son disfuncionales (y también entre las funcionales), figuran algunas de gran tamaño y otras de tamaño pequeño.

### Configuraciones burocráticas y roles prevaletientes

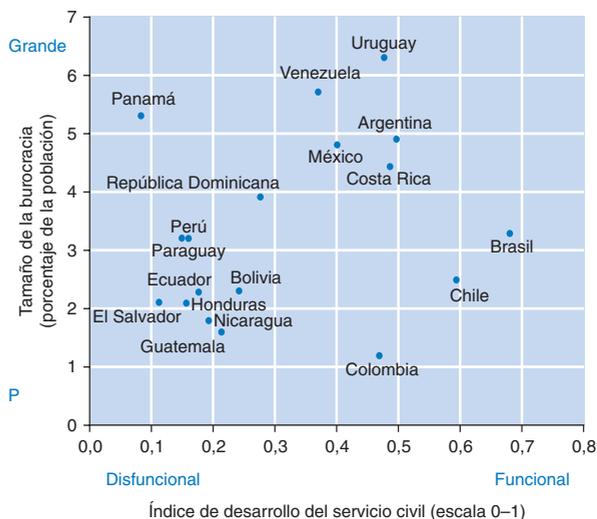
Las burocracias de los países de América Latina no son actores homogéneos, sino conjuntos de organizaciones complejas e interdependientes, con diferencias en cuanto a su autonomía y capacidad.

Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que distintas partes de la burocracia pueden cumplir roles diferentes y hasta contradictorios en un mismo país.

Tomando como punto de partida este supuesto, en el gráfico 4.5 se presenta una categorización básica de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la región. Aunque se basa en estudios de casos cualitativos de los sistemas de servicio civil de la región, la categorización (y los ejemplos de los países) no es precisa, y se realiza únicamente con fines ilustrativos. La prevalencia de estos tipos de burocracia varía de un país a otro, y los distintos tipos también pueden coexistir en un mismo país. Cada uno está moldeado por el contexto histórico y por las prácticas políticas predominantes. Asimismo, cada tipo de burocracia muestra una propensión a desempeñar determinados roles en el proceso de formulación de políticas, aunque pueden existir excepciones que exceden el alcance de este análisis.

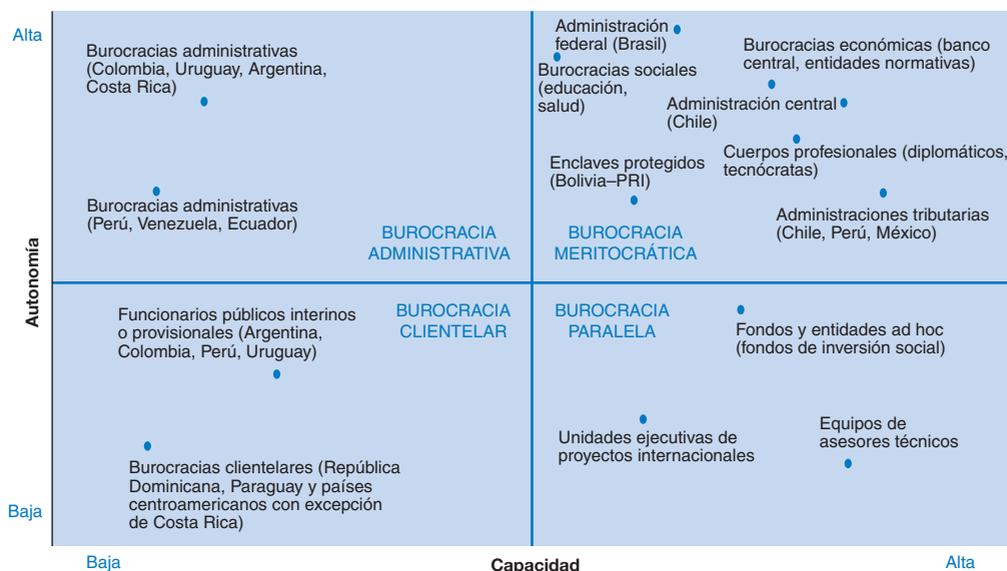
**Burocracia administrativa.** Esta forma clásica de burocracia se caracteriza por una baja capacidad y un grado relativamente alto de autonomía. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito está normalmente cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican en la práctica y que representan intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana tradicional (es decir, racional, jerárquica y basada en méritos). Los funcionarios se nombran sobre la base de criterios más políticos que meritocráticos,

GRÁFICO 4.4 Tamaño y calidad de la burocracia



Nota: El tamaño de la burocracia se define como el porcentaje de la población total empleada en el sector público. El índice de desarrollo del servicio civil es una combinación de los índices de mérito, eficiencia y capacidad.  
Fuente: Carlson y Payne (2003); Longo (2005).

GRÁFICO 4.5 Tipos de burocracia



Fuente: Compilación de los autores sobre la base de información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

pero pueden tener cierta estabilidad en sus cargos. Su grado de competencia técnica y la orientación hacia un buen desempeño son bajos. Se trata de los ámbitos más afectados por recortes presupuestarios (en algunos países, como Perú o Uruguay, la dotación de recursos a estos órganos se ha congelado). Esta categoría abarca las burocracias de Perú, Venezuela y Ecuador (en el nivel más bajo de la categoría en términos de autonomía y capacidad), y las de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay (en el nivel más alto).

Este tipo de burocracia tiene una reducida capacidad de ejercer un rol activo en las distintas etapas del proceso de formulación de políticas. Su escasa capacidad le impide tener una influencia efectiva en la fase de toma de decisiones, que en general se lleva a cabo en la superestructura política de los ministerios. Pueden desempeñar algún rol en la implementación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos y no hacia la gestión efectiva de los servicios. Su potencial como recurso para el intercambio político es limitado como consecuencia de la relativa falta de rotación de los funcionarios y el progresivo declive de su importancia debido a las reducciones de los niveles generales de empleo público.

**Burocracia clientelar.** Se caracteriza por su baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios públicos que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas de recursos humanos y pueden implicar cambios masivos de funcionarios. Un caso particular de este tipo de burocracia se

genera cuando el control del acceso y la permanencia no están en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales. Los casos más acentuados se encuentran en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). En México, el control del aparato gubernamental se ha dividido tradicionalmente entre el partido gobernante para los cargos administrativos (hasta la recientemente aprobada Ley de Carrera) y los sindicatos para los restantes puestos de trabajo. También es posible encontrar algunas de estas características en otros países, como Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y despidos.

Los roles de esta configuración están vinculados a su carácter primario de recurso político del partido gobernante que los intercambia por votos o apoyo político. Este tipo de burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener cierto poder de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su rol en la formulación de políticas o en su implementación es casi irrelevante, salvo en el plano operativo de las tareas más simples y rutinarias.

**Burocracia paralela** (“equipos técnicos” o “equipos de proyectos”). Esta modalidad se caracteriza por la baja autonomía y la alta capacidad. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, práctica que se ha extendido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los años noventa. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. El personal contratado no forma parte de las estructuras permanentes de la administración pública aunque en varios países la renovación de estos contratos se ha vuelto una rutina. Estos grupos de funcionarios no responden —estrictamente hablando— a ningún partido político y tienen conocimientos especializados en algún ámbito temático de política. En la mayoría de los casos se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas y en algunos casos han desarrollado aptitudes técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” dentro o fuera de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos.

En algunas de sus versiones existen equipos de asesores técnicos que desempeñan un rol clave en el diseño de las alternativas de política cerca de la cabeza del Poder Ejecutivo. Otra de las versiones está más bien centrada en asegurar la ejecución de las políticas o los proyectos, o la prestación efectiva de determinados servicios públicos. Esta categoría incluye las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales. Las burocracias paralelas se caracterizan por diferentes grados de autonomía y capacidad, pero no contribuyen a reforzar las capacidades del sector público porque permanecen aisladas y concentradas en funciones muy limitadas del PFP y no se institucionalizan en el sector público más general.

**Burocracia meritocrática.** Se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y alta capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos para el desempeño

profesional de su trabajo. Integran este grupo las burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como bancos centrales, entidades regulatorias o administraciones tributarias, por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [SUNAT] y el Servicio de Impuestos Internos en Chile y Perú) y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como Brasil o México, los administradores gubernamentales en Argentina y algunos expertos profesionales en otros países, como economistas, abogados e ingenieros). Las burocracias de los sectores sociales (personal de los sectores de educación y salud) se sitúan a medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, aunque dependiendo de los países y de los sectores involucrados.

Estas son burocracias que opinan y actúan. La mayoría tienen una incumbencia específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento especializado, lo que les permite tener opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan, y las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas. Conforman una cultura específica, a veces aislada y con una fuerte cohesión de grupo, lo que produce sesgos institucionales. Esta característica las puede hacer proclives a participar más en el diseño que en la ejecución de las políticas y a reivindicar espacios de decisión autónomos, lo que en muchos casos les genera conflictos con otras dependencias de gobierno. Pueden establecer alianzas con otras dependencias e incluso con intereses sociales externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de intermediación entre estos intereses diferentes, pero también las hace susceptibles de captura por esos mismos intereses.

En los últimos años numerosos países han tratado de ampliar y fortalecer sus burocracias meritocráticas. Ha habido amplias variaciones en las experiencias recogidas con las reformas, y en algunos casos no se obtuvieron avances significativos. Si bien muchos países adoptaron nuevas leyes para el servicio civil, estas no siempre se implementaron de manera efectiva, debido a una combinación de factores políticos (relacionados con el valor que sigue teniendo el empleo público como moneda de cambio político) y factores fiscales (relacionados con el riesgo inflacionario vinculado a la reforma del empleo público). Los países que lograron encarrilar la reforma en una trayectoria firme lo hicieron en situaciones en las que se dio prioridad al fortalecimiento de la capacidad del Estado y las reformas se llevaron a cabo en consonancia con la política fiscal más general.

## Autoridades subnacionales<sup>12</sup>

Casi todos los países latinoamericanos han pasado por un proceso de descentralización política y fiscal en los últimos años. Actualmente, en la mayoría de los países de la región los alcaldes son electos, en lugar de ser nombrados por el gobierno nacional. Los cuatro países federales —Argentina, Brasil, México y Venezuela—, junto con Colombia,

<sup>12</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Monaldi (2005).

Paraguay y Perú, también eligen a las autoridades regionales (provinciales). También, a niveles inferiores de gobierno, se han descentralizado importantes servicios públicos y cuantiosos recursos fiscales. Este proceso ha inducido una vigorosa dinámica democratizadora en muchos de los países, así como importantes cambios en la provisión de bienes públicos locales.

Los funcionarios subnacionales, electos o no, siempre han tenido un rol importante en la ejecución de ciertas políticas públicas. Las tendencias de la descentralización política y fiscal solo han incrementado su importancia. Ya sea mediante su función en la implementación de las políticas o su rol al interior de los partidos, los funcionarios subnacionales también participan en el juego nacional de formulación de políticas. Manteniendo el enfoque de este informe, en esta sección se analiza brevemente la función de las autoridades políticas subnacionales en la formulación de políticas en el ámbito nacional (dejando de lado su papel preponderante en la formulación de políticas subnacionales). La discusión se concentra especialmente en el rol de los gobernadores.

Los actores subnacionales pueden afectar el PFP nacional a través de diferentes canales. En la etapa de implementación, pueden ejercer influencia al obstruir, retrasar o redefinir las políticas nacionales. También pueden utilizar parte de sus políticas “locales” como armas estratégicas para negociar con las autoridades nacionales. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales pueden emprender acciones que podrían comprometer la estabilidad macroeconómica nacional, lo que les otorga poder de negociación ante el gobierno nacional. En algunos países, los funcionarios subnacionales son importantes actores políticos dentro de los partidos y tienen injerencia en la conformación de las listas de candidatos a la legislatura nacional. Por lo tanto, los legisladores nacionales de esos países consideran que deben responder a los gobernadores provinciales. En estos casos, los actores subnacionales pueden influir en la elaboración de la agenda legislativa nacional, o convertirse en jugadores con poder de veto.

La función exacta de los actores subnacionales en el PFP nacional depende de sus incentivos y de las reglas formales e informales de su participación en ese proceso. Por lo general, los gobernadores tienen incentivos para obtener recursos para sus provincias o regiones así como para tratar de construir sus bases de poder político. Junto a los efectos benéficos que supone el hecho de dar más voz a los intereses locales que de otra manera podrían diluirse en la arena nacional de formulación de políticas, esta función de los gobernadores puede generar un problema de coordinación o de “recursos comunes” dado que se centran excesivamente en cuestiones locales y regionales y no en los bienes públicos de carácter más amplio. En algunos países de América Latina, como Argentina, la provincia es uno de los ámbitos clave para acumular poder e influencia partidaria, y las elites de los partidos provinciales, en particular los gobernadores, son protagonistas clave en la política provincial y en la articulación de coaliciones políticas nacionales.

*Los gobernadores y los alcaldes también participan en el juego nacional de formulación de políticas, sea por medio de su papel en la implementación de políticas o por medio de su influencia en los partidos políticos.*

## **Reglas que afectan a la función de las autoridades subnacionales en la formulación nacional de políticas**

La disposición y la capacidad de los actores políticos subnacionales para influir en la formulación de políticas en el ámbito nacional dependen de una configuración de reglas que determinan sus incentivos y sus facultades. Algunas de las reglas más notorias son:

**Método de selección de las autoridades subnacionales.** Los gobernadores desempeñan un rol más importante cuando son elegidos por voto popular, en lugar de ser nombrados.

**Estructura constitucional federal.** En general, los gobernadores han desempeñado una función más significativa en el PFP nacional en los cuatro países federales, en comparación con los otros países de la región. La influencia de los gobernadores es más novedosa en México y en Venezuela que en Argentina y Brasil, porque en dichos países el uso de la competencia electoral como medio de selección de las autoridades subnacionales es mucho más reciente.

**Bicameralismo territorial.** Algunos países, especialmente los federales, tienen cámaras territoriales (Senados) basados en la representación de unidades políticas subnacionales, como las provincias, y no en el número de habitantes. Estas cámaras territoriales tienden a dar más poder a los actores políticos subnacionales.

**Sobrerrepresentación de provincias subpobladas en la legislatura.** Reglas de asignación de los escaños legislativos que generan sobrerrepresentación de los distritos con menor población refuerzan el poder político de dichos distritos (provincias, estados, territorios o regiones) en la legislatura nacional en relación con las pocas provincias más pobladas, incluida la capital. En consecuencia, los estados sobrerrepresentados suelen recibir recursos más elevados per cápita, después de controlar por otros factores. Al fortalecer la presencia de las provincias más pequeñas (que suelen ser numerosas) en la legislatura y al darles mayores recursos, la distribución desproporcionada de escaños tiende a incrementar el poder de las autoridades regionales en la formulación de políticas en el ámbito nacional.

**Sistema electoral y sistema de partidos.** Las características del sistema utilizado para seleccionar a los representantes ante la legislatura nacional son importantes porque definen los incentivos de los legisladores. Entre los factores pertinentes cabe citar la naturaleza de los mecanismos empleados por los partidos para nombrar a los candidatos, sobre todo el rol que desempeñan las autoridades regionales en el proceso de nominación; el grado de influencia de los ejecutivos regionales en la carrera política de los legisladores nacionales, incluidas sus probabilidades de obtener cargos en gobiernos regionales al terminar sus mandatos en la legislatura; el hecho de que las provincias/estados se utilicen o no como distritos electorales, y el hecho de que las elecciones presidenciales coincidan o no con las elecciones legislativas nacionales y con las elecciones regionales. Cuando las autoridades regionales inciden en la nominación de candidaturas, en la probabilidad de que los

legisladores sean elegidos y en la carrera política de los legisladores al terminar sus mandatos, tienen más influencia en el comportamiento de los legisladores de sus provincias, y por lo tanto en la formulación de políticas nacionales. De la misma manera, cuando las elecciones legislativas tienen lugar simultáneamente con las elecciones de gobernadores pero no necesariamente con las del presidente, cuando los distritos electorales legislativos coinciden con las provincias/estados, y cuando otros aspectos del sistema electoral favorecen estructuras partidarias desnacionalizadas y descentralizadas, se fomentará la influencia de los líderes subnacionales en la formulación de políticas nacionales.

**Mecanismos fiscales federales.** Los incentivos de los actores políticos subnacionales se ven fuertemente afectados por el grado en que dependen de decisiones de asignación de recursos del nivel nacional para financiar sus responsabilidades de gasto. Muchos detalles de los mecanismos fiscales federales son importantes para determinar el funcionamiento del “juego fiscal federal”. Estos detalles incluyen la distribución de potestades impositivas y de responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno; la forma en que se deciden y ejecutan las transferencias para cubrir “desequilibrios fiscales verticales” —desequilibrios entre el monto que gastan los gobiernos subnacionales y el monto que recaudan—, y la autoridad de los gobiernos provinciales para contraer deuda.<sup>13</sup>

El cuadro 4.1 se centra en cinco países latinoamericanos cuyos actores subnacionales son importantes y resume algunos de los principales factores que afectan a la función de los actores subnacionales en el PFP nacional. En cada uno de estos casos, los gobernadores y alcaldes son actualmente elegidos por voto popular.

Estos factores institucionales interactúan, de manera que una determinada característica puede tener diferentes efectos dependiendo del contexto institucional en su conjunto. Por ejemplo, el hecho de que haya una segunda cámara en el Senado que tenga representación territorial puede aumentar la influencia de los líderes regionales, pero su impacto será mayor si además los gobernadores tienen una influencia decisiva en la nominación de los candidatos al Senado. Otros factores que se tratan en diferentes secciones de este informe, como la autoridad presupuestaria del presidente, también afectan al comportamiento “en equilibrio” de los principales actores. Los efectos reales de cualquiera de estas características están condicionados por la dinámica del caso particular de cada país. Para ilustrar de qué manera se combinan estos factores institucionales para incidir en el papel de los gobernadores, a continuación se presentan los casos de Argentina, Brasil y México. En Argentina los gobernadores desempeñan un rol muy importante. En Brasil esta función ha sido significativa pero se ha ido reduciendo durante los últimos 10 años. En México los gobernadores siguen siendo actores secundarios, pero su rol está creciendo debido a la descentralización política y fiscal.

<sup>13</sup> Varias de estas características fueron en sí mismas opciones de política en algún momento previo, pero pueden considerarse fijas en el corto plazo para el tratamiento de otras áreas de política. Tommasi (2002) analiza estas interacciones dinámicas en el caso de Argentina.

**Cuadro 4.1 Factores que afectan a la función de los actores subnacionales en la formulación de políticas**

	Argentina	Brasil	Colombia	México	Venezuela
Estructura federal	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Monto de recursos fiscales a disposición de los gobernadores	Alto	Alto	Alto	Moderado	Moderado
Cámara territorial	Sí	Sí	No	Sí	No
Distribución inadecuada de escaños a unidades distritales según su población	Alta	Alta	Moderada	Baja	Baja
¿Son las elecciones legislativas simultáneas a las de gobernadores o presidentes?	Parcialmente con las de gobernadores y presidentes	Sí; en 1986 y 1990 con las de gobernadores; después de 1994, con las de presidentes y gobernadores	No, con ninguna	No, con ninguna	Sí hasta 1999; posteriormente solo con muy poca frecuencia con unas u otras
¿Coinciden los distritos legislativos con las regiones o provincias?	Sí	Sí	Solo en la Cámara baja	Solo en el Senado	Sí
¿Tienen los gobernadores gran injerencia en las posibilidades de nominación/elección de los legisladores?	Sí	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
¿Pueden los gobernadores recompensar a los legisladores con cargos?	Sí	Sí	No <sup>a</sup>	Sí	Sí
¿Son las gobernaciones trampolines para campañas presidenciales exitosas?	Sí	Sí	Sí	Sí, desde la década de 1990	Sí, desde la década de 1990

<sup>a</sup> Los alcaldes de las principales ciudades de Colombia tienden a contar con más recursos que los gobernadores para recompensar a los legisladores.

Fuente: Compilación del autor.

## **El rol de los gobernadores de Argentina, Brasil y México**

### **Argentina**

En Argentina los actores políticos subnacionales, en particular los gobernadores provinciales, son muy importantes en la política nacional y en la formulación de políticas nacionales. La manera particular en la que entran al juego los gobernadores, junto con otras características institucionales del país, ayuda a explicar por qué Argentina tiene un PFP relativamente no cooperativo y con una orientación de corto plazo. A su vez, esta falta de cooperación y este enfoque de corto plazo tienen repercusiones en algunas de las características de las políticas públicas identificadas en el capítulo 2 (y discutidas en más detalle en el capítulo 6).

Argentina tiene una larga tradición federal. Como en Estados Unidos, el poder del Estado se define en la Constitución y emana de las provincias, y no del gobierno central. La importancia política de las provincias argentinas se ha visto de alguna manera oscurecida durante períodos de fuerte liderazgo nacional (como el de Juan D. Perón) o durante las muchas dictaduras militares que detentaron el poder entre 1930 y 1983. No obstante, desde la última transición a la democracia, los actores políticos subnacionales han vuelto a surgir como jugadores cruciales en la arena política nacional.

Los gobernadores, que han sido elegidos durante la mayor parte de la historia democrática argentina, desempeñan un rol central en el PFP nacional del país. Los gobiernos provinciales tienen autoridad sobre un rango amplio de políticas, que ha ido en aumento en los últimos 20 años, de tal manera que la descentralización del gasto en Argentina es la más alta de América Latina. Sin embargo, la recaudación de impuestos está bastante centralizada, lo que crea un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que hace que los gobiernos provinciales dependan mucho de las transferencias de recursos nacionales. Además, Argentina tiene un Congreso bicameral, con un Senado de base territorial. Por otra parte, el país tiene el nivel más alto de América Latina en cuanto a la desproporcionalidad de los escaños de la Cámara alta en relación con la población de las provincias, y ocupa el tercer lugar en cuanto a la desproporcionalidad en la Cámara baja. Esto confiere un grado desproporcionado de influencia a los gobernadores de las provincias chicas.

La organización de la política partidaria se centra mucho en el ámbito provincial. Las carreras políticas, sobre todo las exitosas, suelen construirse sobre bases de poder provinciales. La sobrerrepresentación de las provincias chicas en ambas cámaras de la legislatura, los métodos empleados para proponer candidatos, las características de los mecanismos fiscales federales y la naturaleza clientelista de las lealtades políticas locales contribuyen a hacer de la provincia un ámbito crucial de intercambio político. La importancia de los gobernadores se refleja en el hecho de que tres de los cinco presidentes que ocuparon el poder desde el retorno a la democracia habían sido gobernadores previamente (Carlos Menem, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner), dos de ellos de provincias pequeñas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Alberto Rodríguez Saá, que ocupó la presidencia durante una semana tras la renuncia de Fernando de la Rúa, también había sido gobernador de una provincia relativamente pequeña.

El sistema electoral está basado en listas cerradas con las provincias como distritos electorales. Esto permite que los líderes partidarios provinciales en general y los gobernadores en particular desempeñen un rol muy influyente en el proceso de nominación de candidaturas para las elecciones legislativas. Como se menciona en el capítulo 3, Argentina tiene un sistema de partidos bastante desnacionalizado y los principales partidos del país pueden describirse como confederaciones de bases de poder subnacionales. Los dirigentes de los partidos subnacionales son agentes cruciales en la nominación de los candidatos para el Congreso nacional, y los legisladores nacionales tienden a considerar a estos dirigentes locales como sus jefes. Este y otros factores del sistema institucional argentino ayudan a explicar por qué el Congreso nacional tiene un rol relativamente débil con respecto a la adopción de políticas públicas nacionales. Varios estudiosos han caracterizado a los legisladores argentinos como políticos profesionales pero legisladores “amateur”, porque en general no son reelegidos y tienen relativamente pocos incentivos para invertir en las capacidades de formulación de políticas del Congreso.<sup>15</sup> En cambio, tienden a centrarse en el corto plazo, lo que tiene un afecto adverso sobre la calidad de las políticas públicas.

Varias de las decisiones políticas y de política pública más cruciales del último decenio fueron negociadas en reuniones entre el presidente o algún ministro clave y gobernadores provinciales. Los escenarios en los que se producen estos intercambios políticos y de políticas, a su vez, no están muy bien institucionalizados. Esto, junto con un Poder Judicial con capacidad limitada de hacer cumplir las leyes, y una burocracia relativamente débil, tiende a crear un PFP que se concentra en la distribución de beneficios a corto plazo, en detrimento de inquietudes más amplias y de más largo plazo.

Estas tendencias están ejemplificadas por los frecuentes intercambios de respaldo provincial a las políticas nacionales a cambio de beneficios fiscales para las provincias, lo que contribuye a crear un sistema político que tiende a operar más sobre la base de intercambios clientelistas que de debates de política y creación de consenso. En consecuencia, las políticas tienden a ser volátiles, y obtienen credibilidad únicamente si se las eleva a un rango constitucional o si (como en el caso de la convertibilidad o la coparticipación de impuestos) se plasman en leyes especiales difíciles de cambiar. Además, las políticas tienden a no estar bien coordinadas ni implementadas y a menudo favorecen jurisdicciones específicas en lugar de objetivos más orientados hacia el interés general.

## Brasil

Varios factores heredados en la época del retorno a la democracia a mediados de los años ochenta contribuyeron inicialmente a dar a los gobernadores estatales de Brasil un papel significativo en la formulación de políticas nacionales. Sin embargo, las tendencias recientes han diluido en cierta medida la importancia de dicho rol. Estas tendencias han estado relacionadas con la institucionalización de la democracia y con otras reformas institucionales que se adoptaron como reacción ante la grave crisis fiscal que el país padeció a principios de la década de 1990.

<sup>15</sup> Spiller y Tommasi (2003); Jones et al. (2002).

Durante la transición a la democracia, los gobernadores fueron elegidos en elecciones directas, siete años antes de la primera elección directa del presidente. Esto les confirió legitimidad y los facultó para desempeñar un papel crucial en las decisiones públicas. Esta distribución particular de poder y legitimidad dio como resultado una Constitución que reflejaba la posición relativamente fuerte de los gobernadores.

La Constitución brasileña adjudica una serie de responsabilidades de política y de autoridad para recaudar ingresos a los estados, que al mismo tiempo disfrutaban de autonomía administrativa. En este contexto, si hay divergencias entre las preferencias de política de los gobernadores y las del Poder Ejecutivo, los primeros tienen cierto poder para hacer valer las suyas. Dado que los gobernadores no son responsables de la estabilidad fiscal en el ámbito nacional y tienen preferencia por un gasto público federal más alto e inversiones geográficamente concentradas, por lo general la política fiscal ha sido fuente de conflictos.

La influencia de los gobernadores siempre ha sido indirecta y emana de su rol durante la transición democrática y la sustancial autoridad tributaria que la Constitución les otorga. Los estados recaudan la versión brasileña del impuesto al valor agregado (el ICMS), que es el impuesto más importante del país y representa un tercio de la recaudación fiscal.

Dada la influencia que podían ejercer sobre la carrera política de los legisladores en el ámbito estatal, los gobernadores también tuvieron la capacidad de influir en el comportamiento de los diputados y senadores federales en el Congreso. La relativa dependencia de los legisladores del apoyo de los gobernadores estaba reforzada por el hecho de que hasta 1994 las elecciones legislativas coincidieron con las elecciones de gobernadores y legisladores estatales, pero no con las del presidente. Esto daba lugar a que los candidatos al Congreso coordinaran sus campañas en torno a los candidatos a gobernadores y a los recursos electorales y de otra índole que estos podían proporcionar, y no alrededor de candidatos presidenciales ni partidos nacionales, que no financiaban las candidaturas a cargos legislativos. La autonomía económica de los gobernadores les permitía ofrecer un valioso apoyo a los candidatos.

Sin embargo, la influencia de los gobernadores disminuyó a medida que otros actores políticos comenzaron a compartir la legitimidad que confería la elección popular directa, y cuando se dio el cambio a las elecciones simultáneas de presidente y legisladores. La crisis de inflación, y el Plan Real que se puso en práctica para resolverla, permitieron al gobierno federal imponer ciertas condiciones a los estados. Esto socavó el poder de los gobernadores, que se vieron obligados a privatizar bancos y empresas públicas. Además, perdieron recursos vitales con los cuales influir en la política nacional y subnacional.

En resumen, durante la mayor parte del último decenio, el Poder Ejecutivo nacional pudo poner en práctica su agenda al volver a centralizar el juego político. Ejemplo de esto es la aprobación de leyes que podían afectar en forma adversa a los gobernadores estatales, tales como el Fondo Social de Emergencia (FSE). Esta reforma constitucional, aprobada en 1993, permitió al gobierno de Itamar Franco reasignar ciertos ingresos fiscales que habían sido asignados previamente en la Constitución de 1988 a gastos específicos que beneficiaban a los estados, y utilizarlos para reducir el déficit del gobierno central. Al debilitarse la soberanía financiera de los gobiernos subnacionales, las autoridades regio-

nales también perdieron cierta influencia sobre el proceso de nominación de candidatos a legisladores nacionales.

### México

Dos de las características más importantes del PFP de México en el siglo XX han sido la posición hegemónica del PRI en el sistema de partidos y la naturaleza federal de su régimen. Las gobernaciones siempre fueron importantes en un país federal con un sistema político que no podía resolver sus luchas de poder y política dentro del sistema electoral. De hecho, las gobernaciones estatales eran los cargos más valiosos que otorgaba el presidente a los líderes partidarios; eran incluso más apreciados que los escaños de senadores. A pesar de su importancia en la jerarquía del PRI, los gobernadores no eran agentes autónomos en el PFP.

La importancia de estos cargos llevó a los legisladores a competir para recibir la designación del PRI como gobernadores, junto con políticos federales prominentes y alcaldes de municipios grandes. Los gobernadores tenían control sobre un sistema clientelista considerable, y se volvieron aún más importantes a medida que se avanzó en el proceso de descentralización.<sup>16</sup>

Como ocurrió en muchos otros países, la descentralización política, fiscal y de responsabilidades de gasto en México no fue homogénea. La descentralización fiscal fue el punto de partida de un proceso de descentralización más amplio. La decisión del gobierno federal de iniciar la descentralización fiscal probablemente se basó en el deseo de impedir o retrasar la declinación política del PRI.<sup>17</sup> Cuando el PRI ya no pudo garantizar el crecimiento económico, el gobierno federal se vio obligado a ceder parcialmente el control del gasto, de los ingresos y de la formulación de políticas a los gobiernos locales, los cuales, a su vez, estaban en mejores condiciones de generar respaldo con estos nuevos recursos.<sup>18</sup> El control de estos recursos está directamente relacionado con la función que pasaron a desempeñar los gobernadores en la escena nacional.

La descentralización de las relaciones fiscales modificó fundamentalmente el PFP, que hasta entonces había sido altamente centralizado y opaco, ya que abrió las puertas para insertar intereses locales en la política nacional. El rol de los líderes políticos locales se hizo aún más intenso cuando el PRI perdió por primera vez una gobernación en 1989 y las elecciones regionales comenzaron a ser competitivas. A partir de entonces, los gobernadores han desempeñado un papel cada vez más prominente en la formulación de políticas nacionales. El cargo de gobernador es ahora un trampolín clave para la presidencia, lo que no ocurría en la era del PRI, cuando eran más importantes los cargos en el Poder Ejecutivo nacional. Es más, la red clientelista que controlan los gobernadores les permitió adquirir cierta influencia sobre los legisladores, que en un principio era pequeña pero ahora es cada vez mayor, sobre todo con respecto a la postulación de candidatos a legis-

<sup>16</sup> Lehoucq et al. (2005).

<sup>17</sup> Rodríguez (1997).

<sup>18</sup> Lehoucq et al. (2005).

ladores y hasta cierto punto con respecto a la determinación de la carrera futura de los legisladores, que no pueden ser reelectos.

Estos procesos de descentralización generaron una realineación fundamental de los intereses representados en el Congreso nacional, que a su vez tuvieron implicaciones más amplias. En primer lugar, los estados adquirieron influencia política sobre el gobierno federal. Se incluyeron impuestos adicionales dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)<sup>19</sup>, y aumentó el porcentaje de ingresos tributarios totales asignados a los gobiernos estatales. A principios de la década de 1990 las transferencias totales a los estados se incrementaron casi 20%, en promedio.<sup>20</sup> En segundo lugar, dentro de México, los estados controlados por la oposición y los estados más pobres parecen haber adquirido influencia adicional sobre el gobierno federal durante las negociaciones sobre la distribución de transferencias de ingresos federales. De esta manera, se reforzaron mutuamente los componentes políticos y fiscales del proceso de descentralización.

## El Poder Judicial<sup>21</sup>

Otro actor que puede desempeñar en principio un rol importante en la formulación de políticas es el Poder Judicial. Históricamente, en gran parte de la región, este poder se ha caracterizado por depender del Ejecutivo y por carecer de activismo en la interpretación de la ley, en la impugnación de la legalidad de las acciones ejecutivas o en la revisión de la constitucionalidad de las leyes. Junto con el proceso más amplio de democratización, las reformas judiciales adoptadas en los últimos dos decenios modificaron la estructura y la operación de los sistemas judiciales de la región. La posibilidad de que las cortes participen en el PFP ha aumentado significativamente, lo cual se refleja en los niveles crecientes de independencia judicial. Como resultado, en algunos países, el Poder Judicial está asumiendo un rol más activo e independiente en la adopción, la ejecución y el efectivo cumplimiento de las políticas públicas.

Al establecerse estructuras institucionales que conducen a niveles más elevados de independencia judicial, las cortes se han vuelto menos sumisas y el Poder Judicial se ha repositionado en relación con otras ramas del gobierno. El número de fallos judiciales contrarios a las preferencias del Ejecutivo ha aumentado, en general, en muchos países latinoamericanos, y las decisiones de los tribunales están adquiriendo cada vez más importancia tanto en la política como en las políticas públicas.<sup>22</sup>

*En América Latina, el Poder Judicial está adquiriendo una importancia creciente tanto en la política como en las políticas públicas.*

<sup>19</sup> Este sistema de coparticipación de impuestos reemplazó al impuesto nacional a las ventas por un impuesto al valor agregado (IVA). Para incorporarse al SNCF, los estados renunciaron a su autoridad sobre impuestos adicionales en el ámbito estatal a cambio de una participación garantizada en el IVA.

<sup>20</sup> Rodríguez (1997).

<sup>21</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Sousa (2005).

<sup>22</sup> Tate (1992); Shapiro y Stone Sweet (2002).

## **Funciones potenciales del Poder Judicial en la formulación de políticas**

El Poder Judicial puede asumir diferentes funciones en el PFP, las cuales pueden dividirse en cuatro categorías (con algún grado de superposición entre ellas): jugador con poder de veto, jugador proactivo, árbitro imparcial en la interacción con otros jugadores, y representante de la sociedad. El rol del Poder Judicial en América Latina varía de país a país de acuerdo con las funciones que se llevan a cabo y el grado de activismo e independencia con que se desempeñan.

**Jugador con poder de veto.** En esta función, el Poder Judicial veta leyes sobre la base de la Constitución, pero también en parte sobre la base de sus propias preferencias. Si el Poder Judicial es independiente y desempeña esta función, puede ser más difícil modificar las políticas de manera arbitraria, y además los poderes Legislativo y Ejecutivo tendrán que tener en cuenta las preferencias del Poder Judicial. La función de veto es más amplia y tiene un impacto más profundo cuando las decisiones de las cortes se aplican a la ley en general y no sólo al caso específico al que se refiere la decisión. Dada la tendencia a plasmar muchos aspectos de la política pública en la Constitución, la función del Poder Judicial se ha ampliado en este sentido.

**Jugador proactivo.** Cuando los tribunales revisan las leyes para determinar su intención legislativa, o cuando dan nuevas interpretaciones a la legislación sobre la base de sus opiniones, están imponiendo sus propias preferencias sobre los resultados de las políticas que se adoptan. Entre los aspectos institucionales que favorecen este tipo de función cabe mencionar los que permiten a los tribunales emitir un fallo en ausencia de un caso concreto, incluso antes de que se adopte una determinada ley, y cuando los fallos de los tribunales sobre la constitucionalidad de las leyes son aplicables de manera general y no solo a un caso específico.

**Árbitro imparcial.** Las cortes pueden velar por la aplicación efectiva de las políticas públicas actuando como un agente externo que hace cumplir los compromisos asumidos por otros jugadores (incluso los que están plasmados en la Constitución) y como mediador entre las partes contratantes. Las cortes desempeñan esta función cuando evitan que el Poder Ejecutivo se exceda en sus facultades, por ejemplo, legislando por decreto sobre asuntos en los cuales no le corresponde hacerlo; cuando impiden que el gobierno aplique impuestos que supuestamente no debe imponer, o cuando protegen la autonomía de un banco central independiente en la conducción de la política monetaria. El desempeño eficaz de la función de árbitro imparcial puede facilitar los acuerdos políticos necesarios para adoptar reformas de política y contribuir así a la puesta en práctica justa y eficiente de esas reformas.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Un ejemplo de esta función puede observarse cuando un gobierno reniega de compromisos asumidos en el marco de un programa de privatización, y confisca o nacionaliza a la empresa privatizada sin debida justificación. Si los tribunales revocan la decisión de nacionalización, el Poder Judicial habrá desempeñado su función de árbitro.

**Representante de la sociedad.** A menudo es difícil para ciertos sectores de la población (como los pobres y los campesinos rurales) influir en la formación de políticas. Dado que el Poder Judicial puede ayudar a hacer cumplir las disposiciones constitucionales de igual protección ante la ley y de la defensa de los derechos civiles y sociales, puede ser un canal de expresión para grupos marginados y un canal alternativo de representación de la sociedad.

En el cuadro 4.2 se presenta en forma esquemática el alcance del activismo judicial en 10 países latinoamericanos en relación con estas cuatro funciones potenciales.<sup>24</sup> La función de árbitro imparcial se realiza de manera particularmente activa en Brasil y Chile. En estos países, los tribunales también desempeñan activamente las funciones de jugador con poder de veto y de jugador proactivo. Como resultado de la reforma constitucional de 1991, la recientemente creada Corte Constitucional de Colombia ha desempeñado un rol cada vez más activo bloqueando y/o interpretando la legislación (funciones de veto y de jugador proactivo). En cambio, en Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, el Poder Judicial ha tendido a depender más del Poder Ejecutivo, lo que ha limitado su capacidad para desempeñar un papel importante como árbitro imparcial o como jugador proactivo.

La existencia de un Poder Judicial activo e independiente probablemente afecte al PFP y a los aspectos clave de las políticas públicas de diferentes maneras. En primer lugar, como árbitro imparcial que hace cumplir los acuerdos entre otros jugadores, el Poder Judicial puede ayudar a velar por la efectiva aplicación y el cumplimiento de las políticas. Segundo, en ese mismo rol de árbitro, puede ayudar a facilitar transacciones políticas intertemporales, como los compromisos del Poder Ejecutivo de regular eficazmente las empresas privatizadas o promulgar reformas jubilatorias que reduzcan las prestaciones actuales a cambio de una mayor seguridad de obtener prestaciones en el futuro. Esto puede alentar una mayor estabilidad de las políticas, dado que será posible celebrar en forma creíble algunos compromisos en favor del interés público, que no podrían lograrse de otra manera. Tercero, al desempeñar la función de representación de la sociedad, los tribunales pueden contribuir a que las políticas se orienten más hacia el interés público (aunque en ocasiones esto puede generar costos fiscales considerables).

Cuarto, el Poder Judicial puede contribuir a la adaptabilidad. Por ejemplo, cuando se han delegado las políticas a una entidad autónoma como el banco central y el Poder Judicial (en su carácter de árbitro imparcial) sustenta las condiciones de esa delegación, la entidad podrá administrar algún aspecto de la política como mejor le parezca, sin necesidad de salvaguardias que evitarían el oportunismo, pero a costa de introducir rigidez.

Quinto, cuando el Poder Judicial actúa como jugador con poder de veto, es probable que las políticas sean más estables, dado que algunos cambios deben ser coherentes con las preferencias de otro actor institucional, con la Constitución y las leyes existentes, y con las preferencias de otros actores que pueden actuar a través del Poder Judicial para impugnar los cambios de las políticas. No obstante, al desempeñar esta función, el Poder Judicial también puede hacer que las políticas sean menos adaptables, dependiendo de

<sup>24</sup> El cuadro 4.2 se basa en los estudios de los 10 países incluidos originalmente en el proyecto sobre el PFP que se llevó a cabo utilizando la metodología de este informe, así como otros estudios cualitativos de casos.

**Cuadro 4.2 Funciones que desempeña el Poder Judicial en América Latina**

<b>País</b>	<b>¿Qué funciones ha desempeñado más?</b>	<b>¿En qué ámbitos ha sido más activo?</b>
Argentina	Jugador con poder de veto. Potestad limitada de revisión judicial, e independencia judicial de acuerdo con el comportamiento estratégico de los jueces.	Derechos humanos y asuntos económicos
Brasil	Ciertas manifestaciones de jugador con poder de veto, jugador proactivo y árbitro imparcial. En menor medida, representante de la sociedad (a través del ministerio público).	Impuestos, pensiones y reforma agraria.
Chile	Árbitro imparcial, jugador con poder de veto (especialmente en el tema de derechos humanos) y jugador proactivo.	
Colombia	Jugador con poder de veto y jugador proactivo; representante de la sociedad mediante la Acción Pública de Inconstitucionalidad.	Fiscal.
Ecuador	Jugador con poder de veto.	Política fiscal y cambiaria.
México	Jugador con poder de veto y jugador proactivo.	Disputas electorales y cuestiones relacionadas con la redefinición del federalismo. También impuestos.
Paraguay	Hasta 1993 el Poder Judicial dependía del Ejecutivo. A partir de 1993 se ha vuelto bastante autónomo pero no es muy capaz. Hasta cierto punto desempeña una función de jugador con poder de veto.	Políticas regulatorias o redistributivas.
Perú	El Poder Judicial no ha desempeñado funciones eficaces en la definición de la agenda política nacional, la promoción de la cooperación intertemporal y la imposición de frenos y contrapesos al Poder Ejecutivo.	
Uruguay	La Corte Suprema de Justicia tiene capacidad limitada para fallar sobre la constitucionalidad de las leyes, pero puede desempeñar una función de jugador con poder de veto cuando el Congreso ha aprobado una ley y un ciudadano se ha visto afectado por ella. Hay ciertas manifestaciones de que se desempeña como jugador proactivo.	Políticas sociales y financieras.
Venezuela	Recientemente ha habido una reforma constitucional que aumentó el número de jueces de la Corte Suprema.	

Fuente: Sousa (2005).

la coincidencia entre sus preferencias y las de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como actores de políticas, los tribunales pueden contribuir a la volatilidad de las políticas.

### ***Factores que afectan a la independencia y al activismo del Poder Judicial en materia de políticas***

El nivel de independencia del Poder Judicial en un país dado está relacionado con el potencial de que los jueces actúen individualmente de acuerdo con sus propios objetivos de política y el potencial de que los tribunales, colectivamente, participen en el PFP.

La independencia del Poder Judicial puede definirse como la capacidad de “tomar decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos externos o internos”.<sup>25</sup> Tiene cuatro dimensiones interrelacionadas: independencia sustantiva, o la facultad de tomar decisiones judiciales y ejercer sus funciones oficiales con sujeción a ninguna otra autoridad salvo la ley; independencia personal, o estabilidad en el cargo y libertad de intimidación o amenazas; independencia colectiva o participación judicial en la administración central de los tribunales, e independencia interna, o independencia de los superiores y colegas del sistema judicial.<sup>26</sup>

Se destacan varias características del Poder Judicial que afectan a la independencia: el grado de autonomía presupuestaria; el nivel de transparencia y el uso de criterios meritocráticos en el proceso de nominación de candidaturas y designación de jueces; la estabilidad en el cargo y el alcance de las facultades de revisión judicial. La independencia judicial efectiva depende también del comportamiento de otros actores, por ejemplo, de la posibilidad de que el presidente o los partidos políticos interfieran con los tribunales de manera regular. Esto, a su vez, depende de los incentivos de dichos actores.

### ***Autonomía presupuestaria del Poder Judicial***

En un contexto de escasez en el que se enmarca todo presupuesto público, la fiabilidad y la autonomía del presupuesto del Poder Judicial resultan esenciales para la independencia judicial. Si bien en muchos países es el Poder Judicial el que prepara su propio presupuesto anual (Costa Rica, Guatemala y Uruguay, por ejemplo), en la mayoría de los casos la ejecución del presupuesto sigue dependiendo de la aprobación de la legislatura o del Poder Ejecutivo, lo que socava la capacidad del Poder Judicial para administrar sus propios recursos. En algunos países, sobre todo en América Central, la ley estipula el presupuesto mínimo que se asigna al Poder Judicial, pero eso no necesariamente significa que en la práctica este mínimo se cumpla.

La proporción del presupuesto del sector público que se dedica al sector de la justicia varía significativamente de un país a otro, desde más del 3% en Costa Rica a menos del 1% en Ecuador y Perú.<sup>27</sup> Si bien la magnitud del presupuesto en sí no asegura la eficiencia, es un indicador importante del monto de fondos disponibles para que el Poder Judicial lleve a cabo sus operaciones.

<sup>25</sup> Dakolias (1996, págs. 7-8).

<sup>26</sup> Shetreet (1985).

<sup>27</sup> Véase Sousa (2005).

### *Sistema de nombramiento*

Más allá de los recursos financieros, el Poder Judicial necesita contar con jueces calificados y con incentivos apropiados para asegurar la eficiencia y el Estado de derecho. La manera en que se escogen los jueces incide en el grado al que estén capacitados y motivados para aplicar la ley de manera independiente e imparcial y para desempeñar su rol con eficiencia.

Para seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema se utiliza una amplia variedad de sistemas. En Argentina, Brasil y México, el presidente propone y nombra a los candidatos con la confirmación de la legislatura (o de una de sus cámaras).<sup>28</sup> En otros países, como Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, los candidatos son propuestos por un consejo judicial o junta de nominación y luego designados por la legislatura (o una de sus cámaras). En otro grupo de países, entre ellos República Dominicana y Perú, los magistrados de la Corte Suprema son nombrados por un consejo judicial. *Ceteris paribus*, se espera que los consejos no partidarios y los consejos con múltiples miembros sean más eficaces para promover la independencia judicial que aquellos procesos en los que los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen mucho más peso en la nominación y designación de los jueces.

El grado de transparencia del proceso de nominación y designación también es importante para favorecer u obstaculizar la independencia judicial. Algunos países, como Chile y Guatemala, han establecido procedimientos que alientan la competencia, la transparencia y la participación de renombrados magistrados y académicos al seleccionar nuevos jueces.

No obstante, la mera creación de leyes, consejos judiciales y programas de formación pueden no corresponder a la realidad del sistema de nombramiento en el sector judicial. Es posible que muchos de los nuevos requisitos para escoger a los jueces se eludan totalmente o se apliquen de manera deficiente.

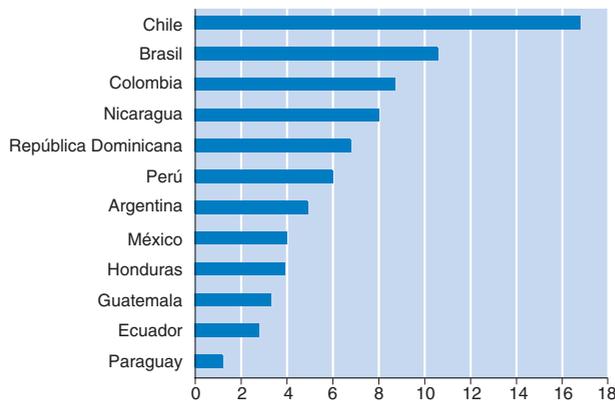
### *Mandato y permanencia en el cargo*

La justificación de mandatos más largos (o vitalicios) de los jueces reside en ofrecerles una mayor seguridad en su cargo para que sus decisiones no se vean influidas por la preocupación sobre la posibilidad de perder el cargo o no ser ascendidos. Por lo tanto, es probable que haya una mayor independencia judicial si se evitan mandatos cortos que coincidan con las elecciones presidenciales y legislativas.

Algunos países, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y El Salvador, han adoptado mandatos vitalicios para los jueces (en algunos casos con un límite fijado por la edad de jubilación obligatoria). En otros países, como Bolivia, Colombia y Costa Rica, sólo los jueces de los tribunales de primera instancia tienen un mandato vitalicio, en tanto que los jueces de la Corte Suprema ocupan su cargo durante un período fijo. En Paraguay, los magistrados de la Corte Suprema ocupan cargos vitalicios, en tanto que los jueces de primera y segunda instancia pueden permanecer en el cargo únicamente durante cinco

<sup>28</sup> Este sistema es similar al que se emplea en Estados Unidos.

**GRÁFICO 4.6** Permanencia en el cargo de los magistrados de la Corte Suprema, 1960–1995  
(Número promedio de años)



Fuente: Henisz (2000).

la permanencia en el cargo en muchos países. En el gráfico 4.6 se ilustra la permanencia promedio en el cargo de los magistrados de la Corte Suprema en algunos países latinoamericanos desde 1960 hasta 1995.

### *Potestad de revisión del Poder Judicial*

La revisión judicial es la potestad de un tribunal (generalmente la Corte Suprema, o en algunos casos, la Corte Constitucional) de declarar la inconstitucionalidad de leyes y otras disposiciones administrativas. Esta facultad puede variar según pueda aplicarse únicamente a un caso específico o a un caso hipotético (revisión concreta o abstracta), según pueda aplicarse antes o solo después de promulgada una ley (a priori o a posteriori) y según pueda ejercerla solo la Corte Suprema o también tribunales de primera instancia (autoridad centralizada o descentralizada).<sup>29</sup>

Pese a las continuas deficiencias de las disposiciones constitucionales sobre las competencias del Poder Judicial, existe el consenso de que han sido fortalecidas considerablemente en los últimos dos decenios. (En el recuadro 4.2 se presenta el caso de México, donde la Corte Suprema se ha transformado recientemente en un importante jugador con poder de veto.) El control de la constitucionalidad de las leyes es especialmente pertinente en contextos democráticos en los cuales la Constitución es detallada y existe una superposición de las jurisdicciones sobre las que tiene responsabilidad el gobierno (como en el caso de las democracias federales). En estas circunstancias, surgen con frecuencia conflictos y cuestiones respecto de la constitucionalidad de la legislación.

<sup>29</sup> Navia y Ríos-Figueroa (2005).

**Recuadro 4.2****Una función cada vez más amplia del Poder Judicial en México\***

La experiencia de México en el último decenio muestra cómo una combinación de cambios profundos en la competencia entre partidos y de reformas del sistema judicial puede hacer que este asuma un papel más activo en la formulación de políticas.

Desde fines del decenio de 1920 hasta 1994, la Corte Suprema de Justicia no tenía ni los medios ni los incentivos para actuar en forma independiente. Las normas constitucionales que rigen el proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema y la predominancia del PRI en el sistema político daban lugar a dicha situación. Durante esa época, la potestad de revisión judicial de la Corte se limitaba principalmente a los juicios de amparo, que en general se restringían a casos relacionados con la regulación de los derechos individuales y los resultados se aplicaban únicamente a las partes involucradas en el caso.

A medida que comenzó a erosionarse el respaldo electoral al PRI, que era el partido gobernante, en 1994 se adoptaron reformas que elevaron el umbral para el nombramiento de magistrados por parte del Senado de una mayoría simple a una mayoría calificada de dos tercios; se creó otra forma de revisión judicial (la “acción de inconstitucionalidad”), que permite a la Corte Suprema declarar inconstitucionales leyes o disposiciones administrativas, y se ampliaron los tipos de “controversias constitucionales” sobre las que podía decidir la Corte.

Cuando se reformó el sistema judicial y el PRI fue perdiendo cargos electivos, se suscitó un marcado incremento de los fallos de la Corte Suprema en contra del partido oficial. Entre 1995 y 1997 la Corte falló en contra del PRI únicamente 15% de las veces (en casos en los que el PRI era el demandado en controversias constitucionales), el 66% de las veces entre 1997 y 2000, cuando el PRI perdió su mayoría en la cámara de diputados por primera vez, y el 69% de las veces después de 2000, cuando el PRI perdió la presidencia.

Esta tendencia señala que la Corte Suprema ha surgido como un importante jugador con poder de veto. Si persisten los gobiernos divididos y se alterna el control de la presidencia de un partido a otro, la Corte podría también desarrollar su capacidad para hacer cumplir de manera imparcial acuerdos intertemporales entre distintos actores en el PFP.

\* Lehoucq et al. (2005).

A pesar de las reformas recientes, en la región sigue habiendo considerable variación en lo que respecta al alcance de la potestad de revisión judicial, en términos de la multiplicidad de mecanismos para someter asuntos a la consideración de los tribunales, del

**Cuadro 4.3 Independencia del Poder Judicial**

País	Independencia judicial <sup>a</sup> (escala 1-7)	Independencia judicial de facto <sup>b</sup> (escala 0-1)
Argentina	1,80	0,33
Bolivia	1,70	0,56
Brasil	3,90	0,49
Chile	4,60	0,58
Colombia	3,10	0,53
Costa Rica	3,80	0,92
Ecuador	1,90	0,39
El Salvador	2,90	—
Guatemala	2,20	0,53
Honduras	1,90	—
México	3,30	0,71
Nicaragua	1,60	0,32
Panamá	2,20	0,39
Paraguay	1,40	0,49
Perú	1,90	0,16
República Dominicana	3,60	—
Uruguay	4,80	0,45
Venezuela	1,20	0,40

— No se dispone de datos.

<sup>a</sup> Foro Económico Mundial. Esta variable es la respuesta promedio de los ejecutivos de empresa encuestados en cada país al enunciado: "El Poder Judicial de su país es independiente de influencias políticas de funcionarios de gobierno, ciudadanos o empresas" (1 = no, existe una fuerte influencia; 7 = sí, es totalmente independiente).

<sup>b</sup> Feld y Voigt (2003). El índice de independencia judicial de facto de Feld y Voigt se basa en criterios objetivos como la duración efectiva del nombramiento de los magistrados, desviaciones de la duración del nombramiento de jure, remoción de los jueces antes de concluir su mandato, aumentos del número de jueces de la Corte y cambios en el presupuesto de la Corte Suprema y en el ingreso real de los magistrados, entre otras cosas (véase el apéndice de datos).

Fuentes: Foro Económico Mundial (2004); Feld y Voigt (2003).

grado de aplicabilidad de las decisiones judiciales basadas en demandas individuales o institucionales, y del hecho de que las demandas individuales puedan usarse o no como base para fallar sobre la constitucionalidad general de las leyes.<sup>30</sup>

Las características estructurales descritas sugieren que en América Latina el impacto del Poder Judicial sobre el PFP y la política pública no es uniforme. Esta variación en el

<sup>30</sup> Brewer-Carías (1997).

potencial de participación de los tribunales en la política está corroborada por los indicadores de independencia judicial de facto de los que se dispone. El cuadro 4.3 presenta dos indicadores de ese tipo. El primero, publicado por el Foro Económico Mundial en 2004, es un indicador subjetivo basado en respuestas a encuestas de ejecutivos de empresas. Según este índice, Uruguay, Chile y Brasil están a la cabeza. El segundo, elaborado por Feld y Voigt,<sup>31</sup> se basa en criterios objetivos, como la permanencia real en el cargo de los jueces de la Corte Suprema (o del tribunal constitucional) y su desviación respecto del mandato de jure, si los jueces fueron destituidos antes de que concluyera su mandato o si se incrementó el número de jueces, y si el presupuesto de la Corte Suprema o los ingresos de los jueces se redujeron en términos reales, entre otros. Según este índice, Costa Rica, México y Chile están a la cabeza de la lista.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Feld y Voigt (2003).

<sup>32</sup> Aunque el indicador de Feld y Voigt tiene la ventaja de ser objetivo, presenta algunas desventajas. Primero, la información recopilada por estos autores es incompleta y, debido a problemas con la disponibilidad de datos, varios países fueron codificados sobre la base de un subconjunto pequeño de los criterios incluidos en el índice. Segundo, en situaciones en las cuales los tribunales de un país responden a los deseos del Poder Ejecutivo y, a su vez, los jueces no son destituidos y su presupuesto y sus ingresos no se recortan, según este índice, el Poder Judicial se clasificaría como independiente. En vista de estas debilidades y de que la medición de Feld y Voigt abarca un conjunto de países más pequeño que la muestra de este estudio, en el resto del informe se utiliza el índice de independencia judicial publicado por el Foro Económico Mundial.

# Actores de la sociedad civil

*La política es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de los políticos.*

—Charles de Gaulle, presidente de Francia (1890–1970)

Los actores a los que se hace referencia en los capítulos 3 y 4 desempeñan roles y funciones definidos formalmente en el proceso de formulación de políticas (PFP) de cada país. Puede haber normas que rijan cómo se desempeñan, quiénes y cómo deben ser seleccionados para participar, qué funciones específicas deben cumplir en la formulación de las políticas y cómo deben relacionarse entre ellos. Sin embargo, estos actores “formales” no siempre se comportan de acuerdo con los roles y funciones asignados. En algunos casos, pueden no cumplir la función que se espera de ellos, asumir responsabilidades adicionales (informales) que no están especificadas en la Constitución o en las leyes, o participar en los procesos políticos por medio de mecanismos que no están previstos en las normas.

Asimismo, hay otros actores (y escenarios) informales que suelen cumplir funciones importantes en el PFP, aun cuando constitucionalmente no tengan asignadas tales funciones o no estén asociados al sistema político formal. En este capítulo se analizan brevemente los roles de cinco actores de ese tipo: las empresas, los medios de comunicación, los sindicatos, los movimientos sociales y los académicos, expertos y otros “actores del conocimiento”.

Dada la índole de estos actores, su rol en el PFP ha sido menos analizado y definido que el de los actores formales descritos en los capítulos 3 y 4. Por lo tanto, la meta de este capítulo es sentar las bases para un estudio más profundo y sistemático del rol de tales actores. Aquí, la selección es ciertamente parcial. Debido a las limitaciones de espacio no se pueden analizar otros actores que podrían desempeñar roles bastante importantes en la formulación de políticas, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil, la iglesia, las empresas multinacionales, los organismos internacionales, los gobiernos extranjeros y las fuerzas armadas.

## Las empresas<sup>1</sup>

Las empresas generalmente son un participante clave en la formulación de políticas. De todos los grupos sociales con fuertes intereses, las empresas son los que disponen de más recursos para gastar. También cuentan con diversos medios para influir a su favor en el PFP, entre los cuales, en un entorno democrático, cabe señalar asociaciones empresariales, grupos de presión, contribuciones a campañas electorales, redes de contactos personales y políticos, y corrupción.

*El desafío desde el punto de vista de la política no es eliminar la influencia de las empresas, sino encauzarla de manera tal que contribuya a obtener buenos resultados.*

Las distintas formas de influencia de las empresas inciden en las características de la política pública de diferentes maneras. Los contactos detrás de bambalinas o los sobornos a políticos corruptos, por ejemplo, pueden redundar en ventajas privadas a determinadas empresas a expensas del bienestar público. Las asociaciones empresariales relativamente amplias (las que representan a una gama diversa de sectores económicos e intereses comerciales), en cambio, podrían significar una amplia base de apoyo para reformas indispensables a fin de aumentar el crecimiento económico y la competitividad.

Algunos tipos de oportunidades para influir (como las contribuciones a las campañas de candidatos de ciertos partidos a la legislatura) están muy condicionados por las características del sistema político (como la estructura del sistema electoral y de partidos). Los líderes políticos pueden crear o cerrar otras oportunidades, como nombrar empresarios para ocupar cargos en el gobierno o asignar a las asociaciones empresariales un rol en la formulación de políticas, promoviendo así su desarrollo. Al abrir o cerrar oportunidades para distintas formas de influencia empresarial, el Estado y la sociedad pueden incidir en la calidad de la política pública.

A continuación se analizan los tipos de influencia que las empresas pueden ejercer. Se presentan algunas observaciones generales sobre *cuándo* las empresas tienden a participar en el PFP, en *qué* tipos de políticas, y con *cuánta* intensidad e impacto en su calidad. La sección concluye con un análisis de las formas en que la participación de las empresas podría estar más orientada al interés público y ser más transparente e incluyente.

### Tipología de la participación de las empresas

La participación de las empresas en el PFP varía considerablemente según el país, el tipo de política y el ámbito, y también con el tiempo. No es fácil por lo tanto definir las características de dicha participación en un marco sencillo. Sin embargo, es útil realizar algunas generalizaciones.

La participación de las empresas puede ser organizada y colectiva o dispersa e individual, como en las redes de contactos personales. Puede ser abierta y formal, como en las asociaciones empresariales, cuyas actividades generalmente son conocidas por

<sup>1</sup> Esta sección se basa en gran medida en Schneider (2005).

muchos y suelen aparecer en la prensa, o puede ser cerrada e informal, como en el caso de la corrupción.

En general, cuanto más amplia sea la gama de intereses de las empresas, más abierta será su participación, más transparentes sus actividades, y más orientadas al interés público estarán su influencia (en el sentido mínimo de promover una mayor eficiencia en la asignación y no favorecer intereses particulares) y las políticas resultantes.

Al decidir participar en el PFP, las empresas deben hacer frente al problema de que algunos se benefician sin asumir carga alguna. Algunas empresas se sentirán tentadas de beneficiarse de los esfuerzos de otras sin absorber ninguno de los costos. Si las empresas no pueden aprovechar al máximo los beneficios de sus actividades en el campo de las políticas, las realizarán con menos intensidad u optarán por no participar. En consecuencia, a menos que las firmas puedan organizarse colectivamente para influir en las políticas, podrían optar por actividades en las cuales el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna es menor, como los contactos personales o las presiones para ganar un contrato o resolver una controversia. Por su misma índole, estas actividades tienden a redundar en beneficios muy específicos para las firmas que las llevan a cabo, de modo que están orientadas a intereses particulares.

Las empresas están más predisuestas a organizarse y actuar colectiva y efectivamente de forma mancomunada si se cumplen ciertas condiciones:

- Tienen intereses similares.
- Son pocas, de modo que les resulta más fácil beneficiarse de la acción mancomunada (y controlar el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna).
- El Estado les ofrece alguna ventaja clara, como acceso regular a las máximas autoridades o control de fondos públicos.
- El Estado está imponiendo un costo claro, como impuestos más altos.

### **Formas de participación**

Las empresas pueden optar por participar en el PFP de diversas formas. La forma de participación incide en la calidad de la política.

**Firmas.** Las empresas pueden actuar por su cuenta. Cuanto más amplios sean sus intereses comerciales, menos estrecha será su orientación política. Los conglomerados más grandes y diversificados que abarcan varios sectores tienden a tener intereses más amplios que las firmas más pequeñas y especializadas. Además de su gran tamaño y su pequeño número, los conglomerados son más propensos a llevar a cabo una acción colectiva y coordinada y a presionar para que se adopten políticas que redunden en beneficios más amplios (más orientados al interés público), especialmente políticas para mejorar el funcionamiento de la economía en su conjunto.

**Sectores.** Las firmas de un sector económico determinado (industria o agricultura, por ejemplo) que tienen intereses comunes y una índole homogénea tienden más a llevar a cabo una acción colectiva, especialmente frente a políticas que distribuyen los costos o los beneficios de forma desproporcionada para su sector.

**Asociaciones.** Pueden ser voluntarias o tener estatutos estatales, abarcar la totalidad de la economía o un sector, o estar orientadas a un producto determinado. Pueden representar principalmente a firmas grandes o pequeñas.

**Redes de contactos personales.** Los empresarios pueden participar de forma individual y directa en el PFP si son nombrados para ocupar un cargo en el gobierno o por medio de conexiones estrechas con las máximas autoridades. Estas redes de contactos personales pueden surgir de lazos sociales, escolares o familiares, o del desplazamiento profesional entre los sectores público y privado. Es común encontrar empresarios en el gobierno en Argentina, Brasil, Perú y especialmente en Colombia.

**Movilidad del capital.** Con su capacidad para mover capital, las empresas pueden tener un efecto directo, no coordinado e impersonal en las políticas cuando los encargados de formular políticas tratan de adoptar aquellas medidas que ayudan a atraer capital o a mantener las inversiones existentes. La movilidad del capital no es una forma deliberada de participación de las empresas en la formulación de políticas, pero sirve de limitación y tiende a reducir la gama de opciones de políticas que los encargados de formularlas tienen en cuenta.

### **Cartera de opciones**

Las empresas “invierten” en política por medio de una gama de actividades políticas. En principio, los empresarios racionales equilibran su “cartera” de inversiones políticas a fin de aprovechar las oportunidades cambiantes, es decir que trasladan las inversiones políticas a las actividades que más rinden. El lugar donde concentren precisamente sus inversiones dependerá, en gran medida, de su percepción de las oportunidades de influir que el sistema político ofrece.

Los empresarios suelen utilizar varios de esos canales al mismo tiempo, pero algunos tienden a prevalecer debido a la índole del asunto y el entorno político del país. Esas opciones se examinan a continuación.

**Asociaciones empresariales.** Las asociaciones ofrecen a los miembros contacto directo con los formuladores de políticas y los miembros pueden actuar en consejos consultivos o de políticas. La forma más importante en que las asociaciones empresariales influyen en la política posiblemente sea a través de los medios de comunicación, cuando la asociación presenta el punto de vista de sus miembros y trata de informar al público y de influir en la opinión pública.

**Cabildeo.** La presión o el cabildeo está adquiriendo importancia en algunos países de la región. Generalmente lo realizan firmas, en vez de asociaciones. En consecuencia, la influencia de las empresas es más fragmentada, particularista e ineficaz en cuestiones generales. La presión es más importante en las etapas de implementación y aplicación efectiva.

**Contribuciones a elecciones y campañas electorales.** La mayoría de los países de la región ha reformado las leyes sobre financiamiento de campañas electorales a fin de reducir su depen-

dencia de las contribuciones de empresas. No obstante, durante las elecciones fluyen millones de dólares, de forma tanto legal como ilegal, de las empresas a los políticos. Las firmas suelen contribuir con más de un candidato presidencial como forma de seguro a fin de mantener los canales de acceso abiertos, y no para influir en una dirección u otra en la política.

**Redes de contactos personales.** Las redes de contactos personales funcionan como relaciones personales extraoficiales que conectan a los empresarios con la elite gubernamental. La influencia de las empresas por medio de estas redes tiende a ser opaca y a veces hermética. Las redes estrechas y exclusivas pueden fomentar políticas orientadas a intereses particulares. En la medida en que las empresas perciban que tienen acceso por medio de redes, tenderán menos a invertir en asociaciones amplias.

**Corrupción lisa y llana.** Las empresas a veces tratan de comprar influencias directamente por medio de la corrupción lisa y llana. Obviamente, se trata de una forma de influencia muy hermética y opaca. La corrupción tiende a estar conectada a políticas muy específicas y generalmente está más relacionada con su implementación (cuando se adjudican fondos, contratos u otras oportunidades a determinadas firmas) y la vigilancia de su cumplimiento (cuando se fijan y aplican sanciones).

Cabe suponer que los empresarios tratarán de reequilibrar su cartera de inversiones políticas a fin de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el sistema político. Por ejemplo, en países como Argentina y Brasil, donde los encargados de formular políticas prestan menos atención a las asociaciones, las empresas tienden a no invertir mucho tiempo o dinero en ellas. En los casos en que los gobiernos recurren a las asociaciones para obtener aportes de las empresas, los empresarios tienen grandes incentivos para invertir en asociaciones y reforzar su capacidad institucional a largo plazo. Esto ha sido evidente en Chile y México (especialmente como consecuencia de la participación de empresas en negociaciones comerciales), así como en Colombia.

Las inversiones de las empresas en política varían también según lo que el gobierno puede lograr en la práctica. En México los almuerzos y las cenas de asociaciones empresariales que tan útiles eran para las empresas en el apogeo de las reformas del mercado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) han perdido relevancia con el gobierno actual (de 2000 a la actualidad), al cual le ha resultado más difícil obtener la aprobación del Congreso para nuevas iniciativas de políticas.<sup>2</sup>

La prevalencia de distintas formas de participación de las empresas en el PFP en los cinco países estudiados por Schneider se resume en el cuadro 5.1.<sup>3</sup>

### **Los tipos de políticas y el tipo y la intensidad de la participación de las empresas**

El tipo de política influye en el tipo y la intensidad de la participación de las empresas en el PFP. Al determinar su grado de participación, las empresas consideran si los costos

<sup>2</sup> Schneider (2005).

<sup>3</sup> Schneider (2004, 2005).

**Cuadro 5.1 Carteras de inversión empresarial en política (intensidad de su uso)**

País	Tipo de participación				
	Asociaciones	Cabildeo	Contribuciones a elecciones y campañas	Redes	Corrupción
Argentina	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto
Brasil	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Colombia	Alto	Bajo	Medio	Alto	Medio
México (década de 1990)	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
México (de 2000 al presente)	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio

Fuente: Schneider (2005).

y beneficios de las políticas son ciertos o inciertos y si son inmediatos o a largo plazo. Algunas políticas, como los cambios en las tasas impositivas y las prestaciones de jubilaciones, tienen costos inmediatos y seguros. Otras, especialmente muchas reformas recientes orientadas a facilitar el funcionamiento de los mercados, tienen costos más inciertos. En el caso de la privatización, por ejemplo, es bien sabido que los nuevos propietarios normalmente despiden trabajadores, pero no se sabe con certeza cuántos y cuándo. La política social (educación y atención de salud) y las reformas administrativas requieren grandes inversiones a largo plazo en reformas institucionales y tienen consecuencias inciertas.

Las empresas, igual que otros grupos, generalmente se movilizan cuando los costos son inmediatos y ciertos (cuadro 5.2). Cuando las reformas son a más largo plazo y los costos y beneficios inciertos y difusos, las empresas tienden menos a ofrecer un apoyo o una oposición sostenidos al cambio propuesto.

El alcance de la política —si es amplio, como los cambios generalizados en las tasas impositivas o la política de educación, o estrecho, como la privatización de cierto tipo de firmas— también es importante para las empresas (cuadro 5.3). A la mayoría de ellas les resulta difícil actuar colectivamente con respecto a políticas de gran alcance. Por consiguiente, las empresas no tienden a invertir en este tipo de políticas, excepto por medio de asociaciones amplias, lo cual puede ser una gran ayuda para los encargados de formular políticas si temen la oposición de las empresas, como en el caso de la liberalización del comercio, a la cual las empresas no se han opuesto colectivamente.

Las empresas tienden más a intensificar sus inversiones cuando se enfrentan con políticas más estrechas que afectan directamente a sus intereses a corto plazo. El problema en estos casos consiste en evitar que los grupos más interesados capten la política.

**Cuadro 5.2 Intensidad de la participación de las empresas según la distribución de los costos**

Costos a corto plazo o a largo plazo	Certidumbre de los costos	
	Ciertos	Inciertos
<b>Inmediatos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en las tasas impositivas</li> <li>• Reforma de las pensiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización</li> <li>• Desregulación</li> <li>• Privatización de las pensiones</li> </ul>
<b>A más largo plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios programados para más adelante en los impuestos o las prestaciones de las pensiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización del comercio</li> <li>• Reregulación</li> </ul>

*Nota:* Las partes sombreadas indican una participación más intensa de las empresas.

*Fuente:* Schneider (2005).

**Cuadro 5.3 Intensidad de la participación de las empresas según el alcance de los beneficios y la celeridad de su concreción**

Celeridad de su concreción	Alcance de los beneficios	
	Estrecho	Amplio
<b>Rápida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización</li> <li>• Desregulación</li> <li>• Eliminación de exenciones tributarias y posibilidades de elusión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios uniformes en los impuestos, las pensiones o los aranceles</li> <li>• Descentralización fiscal</li> </ul>
<b>Prolongada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación sectorial (servicios públicos tales como energía y telecomunicaciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Política de educación</li> <li>• Acuerdos comerciales</li> </ul>

*Nota:* La parte sombreada indica una participación más intensa de las empresas.

*Fuente:* Schneider (2005).

**Recuadro 5.1****El poder de las empresas: el caso de Guatemala**

El sector empresarial influye en la formulación de políticas en toda América Latina, pero en ningún lugar tanto como en Guatemala. Su influencia refleja no solo la fuerza del sector privado, sino también la debilidad relativa de las demás instituciones del país. Las organizaciones empresariales han demostrado ser suficientemente poderosas para alterar el curso de importantes políticas económicas, como el régimen impositivo (véase el capítulo 8).

La capacidad de las empresas guatemaltecas para influir en el PFP se debe a que es el sector mejor organizado del país y lo ha sido desde la época de la colonia, cuando el poder estaba en manos de los grandes terratenientes y comerciantes. La efectividad del sector empresarial guatemalteco contrasta con las limitaciones de los demás sectores organizados de la sociedad y del Estado mismo. Los sindicatos, los movimientos campesinos e indígenas, los funcionarios públicos, los académicos y gran parte del resto de la sociedad civil han tenido poca influencia durante gran parte de la historia moderna de Guatemala.

Los partidos políticos del país carecen en gran medida de plataformas programáticas y de una alineación ideológica o estratégica clara. En la encuesta de Latinobarómetro de 2003 Guatemala ocupó el decimotercer lugar entre 17 países en cuanto a la fuerza de la afiliación de los votantes a partidos políticos y en la de 2004 ocupó la posición 13 entre 18 países (incluida la República Dominicana) en cuanto a la imagen de legitimidad de los partidos políticos. Asimismo, el país ocupa el último lugar en el índice general de institucionalización de los partidos (véase el capítulo 3).

La administración pública de Guatemala tiene una capacidad limitada y es susceptible a las presiones de intereses especiales, lo cual facilita la influencia de grupos empresariales en las etapas de formulación y aplicación de políticas (véase el capítulo 4).

Evidentemente, el sector empresarial es el jugador predominante en la arena de la política pública guatemalteca, debido no solo a su propia fuerza sino también a la influencia limitada de otros jugadores.

**Apertura del sistema**

En los países con un Estado relativamente débil, como Guatemala (véase el recuadro 5.1), los intereses empresariales suelen dominar el PFP. Es importante fomentar un Estado fuerte que pueda frenar el poder de las elites empresariales. Sin embargo, no parece realista tratar de mantener a las empresas al margen de la formulación de políticas. El cierre de algunos canales formales de participación probablemente conduzca a encauzar esa influencia por otros medios menos transparentes. Por consiguiente, el desafío desde el punto de vista de la política no es eliminar la influencia de las empresas, sino orientarla de manera que contribuya a la obtención de buenos resultados.

Varias condiciones pueden servir a una política mejor:

**Mayor transparencia.** Las empresas se sienten más inclinadas a adoptar posiciones más orientadas al interés público cuando el PFP es más transparente. Los medios de comunicación, la representación formal de las empresas por medios tales como asociaciones o consejos de políticas, la divulgación de las donaciones con fines políticos y la apertura general del PFP promueven la transparencia.

**Compromisos a más largo plazo entre los encargados de formular políticas y las empresas.** Dos tipos de participación de las empresas propician compromisos a más largo plazo. El primero es la representación de las empresas en los consejos de políticas. Si los representantes de las empresas y las instancias normativas interaccionan repetidamente en estos ámbitos, tienen incentivos para adquirir una buena reputación y cumplir los compromisos asumidos en el consejo de políticas. En cambio, si saben que no van a volver a reunirse y negociar, tienen mayores incentivos para no cumplir y todo compromiso intertemporal que asuman será menos creíble.

Asimismo, las redes de viejo cuño en el ámbito de la política facilitan el intercambio de información y ayudan a los miembros a adquirir confianza. La interacción reiterada y positiva crea la expectativa de que, cuando surjan problemas o conmociones, se resolverán de una forma razonable. Sin embargo, si estas redes no son incluyentes y transparentes, podrían llevar al favoritismo en beneficio de sus integrantes a expensas de quienes no sean miembros.

Por último, cuando los Estados incluyen a las asociaciones empresariales en la adopción y ejecución de decisiones sobre políticas, pueden impulsar las inversiones de empresarios en la creación de capacidad institucional, promoviendo así una capacidad colectiva de intermediación a más largo plazo, lo cual puede contrarrestar la tendencia a hacer tratos a escondidas en beneficio propio y otros arreglos privados.

Si el Estado y la sociedad pueden cerrar algunas oportunidades para la participación de las empresas con intereses estrechos (como restringir las presiones en la etapa de implementación y frenar la corrupción) y abrir oportunidades para una acción amplia (como promover asociaciones orientadas al interés público), es probable que la calidad de las políticas mejore.

## Los medios de comunicación<sup>4</sup>

Los investigadores generalmente consideran a los medios de comunicación como un enlace pasivo entre los mensajes de la elite y la opinión de las masas. Este punto de vista no capta la interacción mucho más compleja que existe entre los medios de comunicación, la opinión pública y la formulación de políticas.

De hecho, mientras que los investigadores subestiman el rol de los medios de comunicación, los políticos y encargados de formular políticas de América Latina ven su

<sup>4</sup> Esta sección se basa en gran medida en Hughes (2005).

enorme influencia en la formulación de políticas. Esta influencia incluye la capacidad para utilizar la cobertura informativa a fin de establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmo de las decisiones, cambiar los incentivos para el apoyo a las políticas y aumentar el costo del comportamiento estrecho o en interés propio.

*Los políticos y los encargados de formular políticas no solo ven la gran influencia de los medios de comunicación, sino que toman medidas concretas para tratar de influir en las noticias, los medios de comunicación y la comunicación política.*

Además de ver la influencia de los medios de comunicación, los políticos y los encargados de formular políticas toman medidas concretas para tratar de influir en las noticias, los periodistas, los medios de comunicación y la comunicación política, entre las cuales cabe señalar las siguientes:

**Comunicación estratégica.** El objetivo de este enfoque es desarrollar y comunicar un mensaje que promueva una meta política, sea una reelección, que es lo más común en América Latina, o una política pública, que es menos común. Los especialistas en comunicación estratégica usan sondeos, grupos de opinión y grupos de reacción de líderes de opinión a fin de influir en los mensajes dirigidos a destinatarios específicos, generalmente los medios de comunicación social. Estas técnicas se usan no solo para obtener mejor información con el propósito de orientar a los políticos en sus decisiones, sino también para buscar el lenguaje apropiado a fin de convencer al público para que acepte decisiones que ya se han tomado.<sup>5</sup> En la mayoría de los países de la región se han creado oficinas a tiempo completo dedicadas a los sondeos, grupos focales y otras técnicas estratégicas de marketing para influir en la opinión pública y ensayar mensajes políticos para los medios de comunicación.<sup>6</sup>

**Manejo de las noticias.** El objetivo de esta técnica es reforzar la uniformidad, relevancia y credibilidad de los mensajes sobre el gobierno, la política y los políticos transmitidos por los medios informativos. La meta última del manejo de las noticias es no solo insertar mensajes en la difusión de noticias, sino también influir en el marco en el cual los periodistas interpretan un asunto o suceso sobre el cual se informa. El marco (por ejemplo, si una protesta callejera se presenta como una táctica de presión legítima o una molestia para los conductores de vehículos) incide en las fuentes utilizadas y en las preguntas que hacen los periodistas al preparar su relato noticioso y también en la información que consideran más pertinente.<sup>7</sup> Establecer el marco de las noticias e influirlo resulta fundamental para los encargados de formular políticas. En Brasil, por ejemplo, los partidarios de las reformas lograron presentar la reforma administrativa como un medio para potenciar la acción del Estado creando mayor eficiencia, en vez de presentarla como parte de un complot neoliberal con el propósito de reducir drásticamente los cargos sindicalizados en la administración pública, como podrían haberla descrito algunos que

<sup>5</sup> Bennett (2003, p. 141).

<sup>6</sup> Hughes (2005).

<sup>7</sup> Altheide (1996); Bennett (2003).

se oponían.<sup>8</sup> Los políticos y funcionarios utilizan técnicas tales como montar eventos (o “pseudoeventos”) que satisfagan la necesidad de los periodistas de obtener imágenes interesantes con fines comerciales, coordinar declaraciones y acciones a fin de que se produzcan dentro de los plazos de difusión de las noticias, reiterar el mensaje para hacer hincapié en temas de campaña bien seleccionados y dar ciertos matices a las noticias a fin de adaptar los relatos periodísticos a los intereses partidarios.<sup>9</sup>

***Integración en el sistema oficial y control.*** Abarca el amiguismo y el uso propagandístico de los medios de comunicación estatales, así como las medidas para proteger a los medios de difusión contra la competencia, la asignación de frecuencias de difusión a amigos, familiares o aliados políticos, la adjudicación de contratos de publicidad del gobierno, la creación de medios de difusión para atacar personalmente a periodistas, o la compra de la opinión de otros medios de comunicación.

Además, en varios países, entre ellos Colombia, Guatemala y México, se lanzan amenazas y se cometen actos de violencia contra la prensa.<sup>10</sup> Las fuentes de la violencia son diversas y a veces incluyen guerrilleros, grupos paramilitares, narcotraficantes, y policías y políticos corruptos, que a veces actúan con complicidad. Las débiles medidas de las autoridades para enjuiciar a los autores de amenazas contra periodistas complican la situación y de poco sirven para evitar el acoso ulterior. En muchos países la prensa se enfrenta con restricciones jurídicas, como leyes sobre calumnias y difamación, que subsisten de antiguas épocas autoritarias y son el producto del deseo de los políticos de limitar las críticas en la prensa y la investigación de posibles infracciones. Estas barreras suelen llevar a los periodistas a ejercer la autocensura.

Con este telón de fondo, ¿cómo se puede delinear el papel de los medios de comunicación en el PFP? En el análisis que se presenta a continuación se rastrea la influencia de los medios informativos en cada etapa del PFP.

## **Los medios de comunicación y el PFP**

***Definición de la agenda de políticas.*** En esta etapa se señalan y priorizan los asuntos que requieren atención. Los medios de comunicación pueden sacar a la luz cuestiones que los encargados de formular políticas no habían tenido en cuenta o no consideraban urgentes. Esta función de los medios informativos de establecer la agenda a veces puede tener grandes repercusiones. En efecto, los políticos escudriñan los medios de comunicación como forma de “agenda pública sustituta”, especialmente cuando no se dispone de sondeos de opinión.<sup>11</sup>

La cobertura de asuntos o sucesos relacionados con las políticas de gobierno se caracteriza por un intenso escrutinio seguido de períodos de poco interés. Diversos factores pueden desviar o encauzar la atención de los medios de comunicación, como “los pseu-

<sup>8</sup> Bresser-Pereira (2003).

<sup>9</sup> Swanson (2004).

<sup>10</sup> Véase Freedom House (2004).

<sup>11</sup> Pritchard (1992).

dos sucesos” orquestados por los políticos y otras personas influyentes para manejar las noticias, las filtraciones calculadas y los intereses personales y profesionales de los dueños de los medios de comunicación y los periodistas. Los escándalos o asuntos relacionados con las políticas de gobierno que irrumpen, como las manifestaciones, ocupan un lugar destacado en las noticias, pero generalmente se hace caso omiso de los problemas técnicos, o se ignoran problemas que van en aumento o son crónicos, como la pobreza, salvo que puedan ser personalizados o dramatizados. Esta tendencia al sensacionalismo y a la falta de profesionalismo en la investigación y los reportajes transmite mensajes erróneos a los formuladores de políticas, desviando su atención de problemas más urgentes o dirigiéndola a problemas que no la merecen.

**Formulación de políticas.** En esta etapa, las opciones son menos numerosas, se toman decisiones sobre aspectos específicos de las políticas y los medios de comunicación tienen dos efectos principales en el PFP. Primero, como los medios tienden a presentar sucesos o asuntos en términos de crisis, su cobertura lleva a los formuladores de políticas a actuar de forma rápida y visible y a tomar medidas simbólicas, en vez de buscar soluciones duraderas. Esta presión resulta especialmente fuerte cuando la cobertura es negativa, como ocurre con la mayor parte de la cobertura informativa relacionada con las políticas de gobierno. Por ejemplo, cuando en Argentina, a raíz de la crisis de 2001, resurgió la inflación y hubo protestas por diversas razones, en los reportajes se exigía que los encargados de formular políticas “hicieran algo”, pero no se decía qué.

Segundo, los medios de comunicación influyen en la formulación de las políticas por medio del marco que utilizan para estructurar las crónicas. Los periodistas organizan las noticias, incluso las más sencillas, en marcos de interpretación. Estos marcos, que se centran en algunos aspectos de interés periodístico en desmedro de otros, confieren legitimidad a ciertos actores, propuestas de políticas y perspectivas del mundo. También pueden impedir efectivamente que ciertas opciones penetren en la conciencia del público.

Los formuladores de políticas pueden realizar sus propios intentos de presentar un asunto en un marco determinado o de volver a presentarlo en un marco diferente. En Uruguay, por ejemplo, los encargados de formular políticas trataron de presentar la reforma administrativa de una manera que encontrara eco en una cultura de la política nacional que valora el papel del Estado en la economía. Por consiguiente, adoptaron una estrategia moderada para evitar un debate prolongado. Además, difundieron la reforma en un gran proyecto de ley de presupuesto y descentralizaron su ejecución, evitando así el escrutinio de la prensa.

**Adopción de políticas.** El rol de los medios informativos durante esta fase depende de la atención que le presten los medios de comunicación. Si la cobertura es escasa, la reforma posiblemente se estanque debido a la falta de urgencia. Sin embargo, si se mantienen alejados de la mirada del público, los encargados de formular políticas tienen más margen para negociar, promover intereses especiales o incluso buscar el propio provecho. Por otra parte, una mayor cobertura puede impulsar el debate público y las deliberaciones. Si la prensa les da seguimiento, los encargados de formular políticas pueden pagar muy caro un comportamiento en beneficio propio o en beneficio de los intereses de un grupo favorecido a expensas del bienestar del público. En general, los medios están menos inte-

resados en informar durante la fase de adopción a menos que algún aspecto satisfaga la necesidad de dramatismo y personalización en las crónicas.

Los medios informativos pueden influir directamente en el proceso de adopción de políticas actuando como grupos con intereses especiales, promoviendo u oponiendo determinadas políticas, especialmente cuando estas afectan directamente a los intereses comerciales o profesionales de los medios de comunicación, como en el caso de la reforma de las telecomunicaciones o asuntos relacionados con el periodismo. En México, por ejemplo, las presiones de las asociaciones de propietarios de medios de comunicación y las grandes redes comerciales frustraron los intentos de permitir una mayor competencia en el proceso para otorgar concesiones para radio y televisión. En cambio, los principales periódicos de México aunaron fuerzas con especialistas académicos para escribir y presionar por su propia versión de una ley que confiere mayor acceso a información del gobierno.

**Implementación de políticas.** En esta etapa la cobertura informativa generalmente es esporádica y tiende a centrarse en políticas que tienen un gran impacto y que pueden fragmentarse en determinados incidentes o en unas pocas crónicas conectadas entre sí, personalizadas por medio de la presentación de los malos, las víctimas o los héroes y dramatizadas en términos de conflicto o transgresión moral.

A veces los medios de comunicación asumen el papel de guardián. La cobertura de la corrupción en la administración pública aumentó enormemente en América Latina tras el retorno a la democracia. Con este tipo de seguimiento de los medios de comunicación, las transgresiones pueden salir caras y se establecen cadenas de rendición de cuentas. Las denuncias en la prensa pueden dar ánimo a la legislatura y los tribunales, pero incluso cuando eso no ocurre, pueden dañar la carrera de un funcionario corrupto lo suficiente como para temperar su entusiasmo por la extorsión y el tráfico de influencias.

Durante la década pasada los escándalos atizados por los medios de comunicación desencadenaron numerosas crisis presidenciales en toda la región (véase la sección de este capítulo sobre movimientos sociales). Muchos de esos incidentes se produjeron en un marco de presiones relacionadas con crisis económicas y la aplicación de políticas impopulares de reforma estructural. La erupción de la corrupción pública en escándalos difundidos por los medios de comunicación se convirtió en un nuevo factor en el PFP. Los escándalos llevaron a quienes más sufrían a causa de las dificultades económicas y las políticas de reforma estructural a salir a la calle y animaron a los oponentes a derrocar presidentes y, con ellos, sus políticas. En algunos casos, los medios influyeron en la legitimación e incluso en la movilización de manifestantes.

### **Implicaciones para el PFP**

¿Qué implicaciones tiene esta influencia de los medios de comunicación para la creación de una política sostenible, coherente y orientada al público en América Latina? A continuación se examinan cuatro implicaciones posibles.

**Mantener u obstaculizar la cooperación.** Los encargados de formular políticas prevén los efectos de la decisión de los medios de comunicación de mantener o retirar su apoyo a políticas impopulares (“desertar”). La cobertura negativa centrada en los costos de la

política, la intensificación del conflicto o la posibilidad de corrupción aumentan los incentivos para que los encargados de formular políticas abandonen pactos de cooperación porque el costo a corto plazo de la cooperación podría ser más alto. En cambio, una cobertura positiva centrada en los beneficios de la política, los beneficiarios o los proponentes aumenta los incentivos para una cooperación duradera. Es especialmente importante la forma en que se presentan las políticas en la prensa desde el punto de vista de los costos. También importa si las políticas impopulares están relacionadas de forma directa o indirecta con actos de corrupción.

***Ampliar o reducir la participación en las negociaciones.*** La cobertura puede influir en el número de actores incluidos en las negociaciones, los asuntos que deben abordarse y el equilibrio de poder entre los actores. Estos últimos pueden ganar legitimidad si los medios de comunicación informan sobre ellos. Por ejemplo, citar a dirigentes de movimientos sociales junto con ministros de gabinete y banqueros confiere legitimidad a sus causas e incluso podría extender su influencia fuera de los límites de sus bases. Hasta la cobertura negativa de los movimientos sociales puede aumentar su prestigio en algunos grupos, pero menoscabarlo en otros. La ausencia de asuntos y actores en la cobertura de prensa debilita su posición en las negociaciones de políticas porque disminuye su poder para obtener apoyo fuera de sus bases.

***Aumentar o disminuir la posibilidad de observar las movidas de los jugadores.*** La cobertura informativa puede exponer actores o movidas secretas durante las negociaciones y la implementación de las políticas, incluso quiénes se benefician y qué motivos tienen. Esto puede hacer más visibles las movidas de los jugadores y disminuir los sobornos para mantener el secreto. Este seguimiento de la prensa requiere una labor periodística enérgica y una diversidad de medios de comunicación porque los intereses particulares de los propietarios de los medios pueden introducir sesgos en la cobertura. La investigación periodística o las filtraciones de información por los oponentes durante el proceso de negociación pueden exponer movidas secretas.

***Mejorar o socavar el diseño y la aplicación efectiva de políticas.*** El seguimiento de los medios de comunicación puede promover la creación de un buen sistema para aplicar las políticas, incluida la designación de organismos neutrales para velar por su cumplimiento. Por otra parte, las exigencias intempestivas de respuestas rápidas e impactantes a sucesos presentados como crisis pueden llevar a un acto meramente simbólico o a una medida mal concebida. En general, en América Latina la prensa no practica un tipo de periodismo que exija a los formuladores de políticas una rendición de cuentas de sus promesas y efectúe un seguimiento de su desempeño con el tiempo. Ese tipo de periodismo podría tener un gran impacto positivo en la política.

### ***La economía política y el desempeño de los medios de comunicación***

El desempeño de los medios de comunicación en el PFP varía según el entorno y la situación institucional en que operan las organizaciones informativas, los propietarios de los medios y los periodistas.

A medida que la región ha ido avanzando hacia democracias electorales y economías selectivamente liberales, los antiguos sistemas autoritarios de los medios de comunicación y las organizaciones informativas han tomado orientaciones diferentes. Una es cívica y está dirigida principalmente al servicio de la ciudadanía. La otra considera al periodismo como un medio para servir a determinados actores o fuerzas que tienen poder, entre ellos el mercado, ciertos actores estatales o los aliados de los propietarios de los medios de comunicación.

Hasta cierto punto, estas orientaciones varían según el tipo de medio de comunicación. En general, la televisión y la radio comerciales son más propensas a una versión del periodismo orientada al mercado, mientras que los grandes periódicos, algunos programas de noticias por cable dirigidos a sectores específicos y los medios de comunicación comunitarios tienden más a tener una orientación cívica.<sup>12</sup> Los noticieros de muchos de los canales de televisión estatales a veces parecen propaganda.

Los latinoamericanos confían principalmente en la información difundida por la televisión comercial y la utilizan. Recientemente, cuando se les preguntó en qué fuente confían más para recibir noticias objetivas, casi la mitad (49%) señaló la televisión y solo 8% eligió los periódicos.<sup>13</sup> No obstante, la televisión comercial es un medio más susceptible al sensacionalismo y a la distorsión para promover los intereses de los propietarios. Esta tendencia es menos preocupante en los casos en que los ciudadanos tienen acceso a muchas clases de información y los gastos en avisos publicitarios y la propiedad de los medios no están concentrados. Sin embargo, en la mayor parte de los países la mayoría de los ciudadanos no tiene acceso sistemático a la información a través de la televisión por cable, Internet y los periódicos profesionales. La televisión y la radio comerciales son, indudablemente, las fuentes más accesibles de información política y suelen estar controladas por un puñado de grupos de medios de comunicación.

### ***El futuro de los medios de comunicación latinoamericanos***

La situación actual del entorno latinoamericano para la producción de noticias objetivas con orientación cívica no es la ideal. En algunos países, la publicidad del Estado y el control de las concesiones de difusión se usan efectivamente para influir en la cobertura de los medios de comunicación. Otros factores que limitan el equilibrio de los medios en diversos países son la concentración de la publicidad del sector privado y el número pequeño de medios económicamente viables. En algunos países persiste la impunidad de los ataques a periodistas, los cuales se autocensuran frente a las amenazas de daños físicos o de juicios penales por calumnias y difamación.

A pesar de las mejoras recientes en algunos países, como México, Nicaragua y Perú, en varios países de América Latina los periodistas trabajan en el limbo de un entorno parcialmente libre para los medios de comunicación. Según datos de Freedom House, los medios de comunicación operan en los entornos más problemáticos en Colombia, Guatemala y Venezuela. En cambio, Uruguay, Chile y Costa Rica ofrecen el mejor entorno de la región para el libre funcionamiento de la prensa.

<sup>12</sup> Véase Hughes (2005).

<sup>13</sup> Latinobarómetro (2004).

En América Latina no siempre hay un entorno propicio para la producción de noticias autónoma, enérgica y diversa, pero la labor periodística que puede fomentar la formulación de políticas orientadas al público subsiste en los casos en que los jefes de redacción y los reporteros todavía gozan de autonomía profesional y del espacio para practicarla.

## Los sindicatos<sup>14</sup>

Los sindicatos latinoamericanos siempre han sido participantes decisivos en el PFP, pero su influencia ha disminuido en los últimos 20 años. Los sindicatos, uno de los pocos grupos bien organizados que estaban en condiciones de proporcionar una base electoral

*La influencia de los sindicatos en el PFP sigue dependiendo de alianzas políticas y de su poder de negociación, principalmente en el sector público.*

a las nuevas elites que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, fueron artífices fundamentales de los sistemas de partidos de posguerra en los países latinoamericanos. Su poder de negociación aumentó con la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones, que protegía a sus empleadores de la competencia y promovía el empleo en el sector de las manufacturas. La disminución subsiguiente del número relativo de votantes sindicalizados y el efecto de la liberalización de la economía en su poder de negociación frenaron la influencia política de los sindicatos. Sin embargo, todavía inciden en

el PFP, según la índole de sus alianzas con los partidos políticos y otros actores sociales y su capacidad de acción colectiva en el sector público.

### *La sindicalización y las alianzas políticas*

Los sindicatos se organizan para defender los intereses de sus afiliados por medio de la acción colectiva (negociaciones colectivas, huelgas), estrategias políticas (presiones, huelgas generales) y servicios sociales (cooperativas, seguro médico, jubilación). Todas estas estrategias requieren la delegación de facultades de los afiliados en los dirigentes sindicales, quienes organizan la acción de los trabajadores a cambio de concesiones para mejorar su situación, así como de recompensas por representarlos. Estas últimas pueden consistir en beneficios materiales o de política de distintos tipos. Como la mayoría de los gobiernos de la región siempre han tratado de impedir la sindicalización, desde el principio se elaboraron estrategias políticas para adquirir el derecho a sindicalizarse y hacer huelga. En América Latina estas estrategias consistieron en muchos casos en alianzas con partidos de los trabajadores, que no eran clasistas sino que incluían sindicatos como un importante sector representado. La alianza de los sindicatos con partidos de los trabajadores en el período posterior a la Depresión redundó en beneficios materiales para los trabajadores y en una mayor facilidad para sindicalizarse.

<sup>14</sup> Esta sección se basa en gran medida en Murillo (2005b).

Los lazos establecidos en esa época entre los sindicatos y los partidos políticos, como el Partido Justicialista de Argentina (PJ), el Partido de los Trabajadores de Brasil (PTB), el Partido Revolucionario Institucional de México (PRI), la Alianza Popular Revolucionaria de Perú (APRA) y el Partido Acción Democrática de Venezuela (AD), estructuraron las futuras lealtades del sistema de partidos y las preferencias en materia de política de los partidos de los trabajadores.<sup>15</sup> También generaron leyes laborales con diferentes incentivos para la sindicalización y beneficios para los trabajadores. En los casos en que los partidos políticos necesitaban más votos de los trabajadores y los sindicatos eran más fuertes, la legislación laboral tendía a ser más favorable para los trabajadores y proporcionaba incentivos para la sindicalización, reforzando los lazos con los partidos de los trabajadores.

Asimismo, las leyes laborales generalmente reglamentaban la selección de dirigentes sindicales y facilitaban el control de los sindicatos por dirigentes afiliados a partidos de los trabajadores.<sup>16</sup> Las decisiones en materia de política que se tomaron durante el período de posguerra dieron aun mayor influencia y poder de negociación a los trabajadores. Concretamente, las estrategias económicas de industrialización basada en la sustitución de importaciones y el desarrollo impulsado por el Estado limitaron la competencia comercial, perpetuaron el alto costo de la mano de obra y lo transfirieron a los consumidores, y establecieron una gestión pública que estaba más interesada en consideraciones políticas (incluido el aumento de los empleados del sector público) que en la eficiencia. Los partidos de los trabajadores favorecían estas políticas, junto con el fomento de la sindicalización y los beneficios para los trabajadores, a fin de conservar el apoyo de los trabajadores. En algunos de los países más pequeños de la región, donde ocasionalmente se reprimían los movimientos sindicales y la industrialización basada en la sustitución de importaciones había alcanzado un grado menor de desarrollo, los movimientos sindicales eran débiles y solían estar radicalizados, inclinándose hacia partidos políticos de izquierda.

Los países que tenían sistemas de partidos que movilizaban a los trabajadores y que habían optado por estrategias económicas que los favorecían experimentaron mayores costos de ajuste y una recesión económica más profunda tras la crisis de la deuda que estalló a principios de los años ochenta. Eso impulsó a los partidos de los trabajadores a cambiar sus preferencias políticas, aceptando la liberalización de la economía y la reforma del Estado.<sup>17</sup> Sin embargo, incluso después de que los partidos de los trabajadores cambiaran pragmáticamente su orientación, pasando del populismo a políticas más orientadas al libre mercado en respuesta a las penurias económicas, los sindicatos generalmente continuaron apoyando a los partidos políticos aliados a cambio de recompensas de distinto tipo, como reformas laborales que protegían el empleo y reglamentaban las prestaciones. La identidad obrera de estos partidos les daba más credibilidad para promover políticas orientadas al libre mercado. Entretanto, la confianza de los sindicatos, sur-

<sup>15</sup> En cambio, las empresas por lo general no han tenido los lazos partidarios de los sindicatos, a pesar de que, individualmente, los empresarios tengan afiliaciones políticas. Por lo tanto, las asociaciones empresariales influyen en la política basándose más en su poder económico y sus contactos personales, lo cual se describe en la primera parte de este capítulo y en Schneider (2005).

<sup>16</sup> Collier y Collier (1991).

<sup>17</sup> Roberts (2002).

gida de la cooperación del pasado, facilitaba acuerdos intertemporales entre el gobierno y el movimiento sindical. En general, los trabajadores participaban en el PFP presionando directamente al Poder Ejecutivo, aunque a veces actuaban también por medio del Poder Legislativo.<sup>18</sup>

### ***La sindicalización, las preferencias y el poder de negociación***

En las políticas que prefieren los sindicatos inciden las características de la organización del movimiento sindical y de la competencia por la conducción (es decir, el número de grupos políticos que compiten por el apoyo de los trabajadores). El nivel en el cual se realizan las negociaciones colectivas (empresa, industria o nación) determina la medida en que los sindicatos pugnan por políticas beneficiosas para todos los trabajadores. Solo las confederaciones de sectores o de toda la economía (organizaciones máximas) facultadas para negociar en el ámbito nacional pueden evitar el parasitismo de otros sindicatos, que tal vez traten de llegar a un arreglo mejor exclusivamente para ellos en el ámbito de una compañía o sector. La presencia o ausencia de organizaciones centrales influye en la capacidad de los sindicatos para coordinar su acción en todo intercambio intertemporal con las empresas o el gobierno. El grado de sindicalización refleja la situación de los sindicatos representativos y la medida en que pueden evaluar el efecto de las políticas en sus afiliados. Por último, los esquemas de competencia por la conducción afectan a los incentivos de los dirigentes sindicales, quienes al celebrar acuerdos intertemporales sobre cuestiones de política, también quieren asegurarse de no perder su rol de representantes de los trabajadores. Como se muestra en el cuadro 5.4, los sindicatos varían de un país latinoamericano a otro en lo que respecta a estas características.

La estructura del movimiento sindical a menudo es un legado de la legislación laboral, que reglamenta el nivel de las negociaciones colectivas, los esquemas de competencia por la conducción y los incentivos para organizar confederaciones. Estas características, a su vez, influyen en la preferencia por determinadas políticas según el alcance de sus efectos y en la autoridad que tienen las confederaciones sobre sus afiliados, así como en los incentivos de los dirigentes sindicales para celebrar acuerdos intertemporales.

Por ejemplo, es más probable que los sindicatos prefieran políticas de gran alcance cuyos beneficios abarquen a todos los trabajadores, como la estabilidad macroeconómica, si una confederación centralizada puede imponer a todos los trabajadores el costo de las restricciones salariales, evitando así la desviación de los salarios en los sectores más competitivos. En México, por ejemplo, aunque la Confederación de Trabajadores de México (CTM) no es la única organización máxima, es la más importante. Tiene gran autoridad con respecto a la selección de dirigentes y las negociaciones colectivas sobre los sindicatos afiliados, que representan a todos los sectores. Por consiguiente, durante los años ochenta fue más fácil negociar precios máximos en México que en Argentina, donde la Confederación General del Trabajo (CGT) no tiene autoridad sobre los sindicatos afiliados y las negociaciones colectivas industriales permitieron que algunos se beneficiaran sin asumir carga alguna a expensas de otras industrias.

<sup>18</sup> Véase Etchemendy y Palermo (1998).

**Cuadro 5.4 Estructura de los sindicatos**

País	Sindicatos como porcentaje de la población activa	Nivel principal de sindicalización	Número de confederaciones máximas	Competencia por el liderazgo <sup>a</sup>
Argentina	36,1	Industria	Una sola	No <sup>b</sup>
Brasil	29,0	Local	Varias	Sí
Chile	10,2	Firma	Una sola	Sí
Colombia	9,3	Firma/oficio	Varias	Sí
México	13,5	Industria/local	Predominante	No
Perú	13,5	Firma	Varias	Sí
Uruguay	20,9	Industria	Una sola	No
Venezuela	19,3	Local/industria	Predominante	Sí

<sup>a</sup> La competencia se produce entre dirigentes sindicales asociados a distintos partidos políticos.

<sup>b</sup> La competencia está aumentando un poco desde 1996, con el reconocimiento oficial de una segunda confederación central de trabajadores.

Fuente: McGuire (1997) y cálculos de los autores.

En México los lazos partidarios entre el PRI gobernante y la CTM también fueron decisivos para los arreglos intertemporales en torno a los salarios máximos (los sindicatos tuvieron que restringir el aumento de los salarios a fin de que la inflación fuese menor más adelante). En Brasil, en cambio, los esfuerzos para llegar a acuerdos sobre salarios fracasaron durante los años ochenta, en parte debido a que las distintas confederaciones no podían coordinar la acción de sus integrantes, pero también debido a que la confederación principal estaba aliada a un partido de la oposición, lo cual le daba mayores incentivos para no cumplir ningún acuerdo al que se llegara.

Los lazos partidarios no garantizan necesariamente los acuerdos intertemporales si los sindicatos deben competir por el liderazgo. En Venezuela, aunque durante los años noventa la confederación predominante estaba aliada a Acción Democrática (AD) —el partido gobernante—, la competencia por el liderazgo entre partidos de izquierda en la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) llevó a los dirigentes sindicales de Acción Democrática a oponerse a las políticas de estabilización del presidente Carlos Andrés Pérez de 1989 a 1991 por temor de parecer que estaban vendidos a un aliado en el poder. Por lo tanto, al definir las preferencias políticas de los sindicatos, es importante analizar no solo sus lazos con los partidos políticos, sino también su capacidad para cumplir lo prometido y sus incentivos para celebrar acuerdos intertemporales.

### **La reforma de políticas y la influencia de los sindicatos**

La influencia de los sindicatos latinoamericanos en la política se ha reducido con el cambio en las preferencias de los partidos de los trabajadores y la disminución del número

de votantes sindicalizados. La liberalización de la economía ha llevado a un descenso del empleo en sectores protegidos sumamente sindicalizados, aumentando al mismo tiempo la exposición al comercio internacional. Esto ha socavado el poder de negociación de los sindicatos. La reducción de la nómina estatal y especialmente las privatizaciones han erosionado el empleo en el sector público, que está muy sindicalizado, llevando al mismo tiempo a los gerentes de firmas a preocuparse más por el impacto del costo de la mano de obra en la rentabilidad y competitividad.<sup>19</sup> Por último, un gran sector informal, así como el desempleo, han reducido aún más el conjunto de los trabajadores sindicalizados, menoscabando la importancia de los trabajadores de los sectores formales como electorado y disminuyendo su influencia política.<sup>20</sup>

En un contexto de merma de los afiliados y del poder, los sindicatos han invertido sus recursos cada vez más limitados en la lucha contra ciertos tipos de reformas caracterizadas por un gran alcance y costos de gran intensidad para sus afiliados. En el cuadro 5.5 se presenta una clasificación de las reformas en cuanto a su alcance e intensidad. El *alcance de las políticas* depende de la medida en que los afiliados a los sindicatos deben asumir los costos de la reforma. Por ejemplo, mientras que la reforma de las leyes laborales afecta a todos los afiliados a los sindicatos, la privatización de la compañía de telecomunicaciones trae aparejados costos solamente para los trabajadores telefónicos, que podrían perder el empleo o estar expuestos a una mayor competencia. La *intensidad de los costos de la política* depende de la magnitud relativa de los intereses en juego de los afiliados y la profundidad de los efectos de cada cambio de política. Si el efecto se concentra en los afiliados, la intensidad del costo de la política es grande. Esto ocurriría en el caso de que los afiliados corrieran el riesgo de perder el trabajo como consecuencia de una política de alcance general, como la reforma laboral, o de alcance limitado, como la privatización de la empresa de telecomunicaciones. En cambio, si el efecto es difuso, los afiliados sobrellevan un costo menor y, en consecuencia, de menor intensidad. Esto podría ocurrir con una política de alcance limitado, como la reglamentación sectorial de las compañías de servicios públicos, o una política de amplio alcance que afecte a todos los sectores de la economía, como la reforma tributaria.

En un contexto de influencia política menguante, los sindicatos tienden más a invertir sus recursos en resistir la adopción de políticas de gran alcance con efectos intensos en sus afiliados (véase la parte sombreada del cuadro 5.5). Es más probable, por ejemplo, que los sindicatos utilicen sus recursos para oponerse a la reforma de la legislación laboral, que es una política de amplio alcance (afecta a todos los afiliados) y gran intensidad (afecta a la seguridad de los trabajadores, su remuneración, etc.).

El éxito de la influencia de los sindicatos en el PFP depende también del costo que tenga para el gobierno hacer concesiones en cada campo, de los grupos beneficiarios de cada reforma y de la importancia que tengan esos grupos para el gobierno. Considérese

---

<sup>19</sup> El empleo en el sector público como porcentaje del empleo urbano disminuyó un tercio en Argentina, Honduras, Panamá y Perú, y un quinto en Costa Rica y Ecuador desde fines de los años ochenta hasta fines de los noventa (OIT, 1999).

<sup>20</sup> Para 1998 el nivel de desempleo abierto era de dos dígitos en Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela. En ese mismo año el sector informal llegó a representar 59% del empleo urbano en Ecuador (OIT, 1999).

**Cuadro 5.5 Reformas clasificadas según sus efectos en los sindicatos**

Efectos	Alcance	
	Amplio	Estrecho
<b>Grande</b>	Legislación laboral	Privatización Reforma de los sectores sociales
<b>Intensidad de los costos</b>		
<b>Pequeña</b>	Reforma tributaria	Desregulación de un sector determinado

*Nota:* La parte sombreada indica un efecto más intenso en los sindicatos.

*Fuente:* Murillo (2005b).

el caso de la reforma de la legislación laboral. El costo de no reformarla recae principalmente en los empleadores (y tal vez en los trabajadores desempleados, que no tienen representación política). En cambio, el costo de no privatizar podría extenderse a todos los contribuyentes por medio del déficit fiscal y a la mayoría de los consumidores si se trata de un servicio. Por lo tanto, es más probable que el gobierno ceda ante las reivindicaciones de los trabajadores con respecto a la reforma laboral que con respecto a la privatización. Por consiguiente, a los sindicatos les conviene más invertir sus esfuerzos políticos en lo que concierne a la reforma de las leyes laborales<sup>21</sup>, y los movimientos sindicales tienden más a unirse para oponerse a la reforma de la política laboral que a las privatizaciones, a pesar de que ambas políticas traigan aparejados costos que se concentran en algunos sectores laborales.

De hecho, las reformas laborales han quedado a la zaga de otras reformas de mercado en la región, y las que se han llevado a cabo han sido limitadas. Se encuentran más indicios de este efecto al comparar las reformas de determinadas leyes laborales y las leyes colectivas de trabajo de 1985 a 2000, período durante el cual las reformas de mercado se difundieron en toda la región. Las leyes laborales regulan las condiciones de trabajo, por ejemplo el horario de trabajo, la remuneración y el despido, mientras que las leyes colectivas de trabajo abordan los derechos de pertenencia a una organización laboral, como la sindicalización, las negociaciones colectivas y el derecho de huelga. En el período de 1985 a 2000, de 16 reformas de leyes laborales que se realizaron en América Latina, 10 redujeron el alcance de la regulación (desregulación), mientras que de 18 modificaciones de las leyes colectivas de trabajo, 13 fueron de índole regulatoria.<sup>22</sup> Por consiguiente, mientras que se tendió a adoptar leyes laborales menos estrictas (perjudicando a los afiliados a los sindicatos), las leyes colectivas de trabajo se reformaron con el fin de reforzar los derechos de los trabajadores a sindicalizarse. Esta diferencia de orientación en las reformas laborales

<sup>21</sup> Murillo y Schrank (2005).

<sup>22</sup> Murillo (2005a); Murillo y Schrank (2005).

se debe a que mientras que las leyes colectivas de trabajo afectan solamente a los trabajadores sindicalizados, las leyes laborales individuales comprenden a todos los trabajadores del sector formal, es decir que abarcan también a los afiliados en potencia. En consecuencia, el movimiento sindical obtiene resultados más favorables de las reformas debido a su mayor capacidad de acción colectiva con respecto a las leyes colectivas de trabajo.

El éxito de los sindicatos en la obtención de reformas a favor de los trabajadores pone de relieve los mecanismos por los cuales pueden influir en el PFP. Los partidos de gobierno apoyados por los trabajadores que están llevando a cabo reformas económicas orientadas al mercado han propuesto reformas laborales regulatorias (avaladas por los trabajadores) a cambio del apoyo de los trabajadores a reformas de la política económica. Los intercambios influyeron en las reformas regulatorias de las leyes colectivas de trabajo, así como en las excepciones a la tendencia a la desregulación en las leyes laborales. Estos intercambios se produjeron más que nada en países con movimientos sindicales fuertes, que se habían desarrollado principalmente durante el período de industrialización basada en la sustitución de importaciones.<sup>23</sup>

Entretanto, los sindicatos se han aliado no solo a socios tradicionales (los partidos de los trabajadores), sino también a socios nuevos: actores transnacionales tales como los consumidores de Estados Unidos y otros países que se preocupan por la justicia laboral y pueden exigir sanciones comerciales contra los países que limitan los derechos de los trabajadores.

Las alianzas del movimiento sindical con defensores transnacionales de los trabajadores explican el éxito de las reformas regulatorias de las leyes colectivas de trabajo en los países donde los movimientos sindicales han sido débiles y no han tenido aliados nacionales fuertes, combinación que tiende a producirse en los países donde la industrialización basada en la sustitución de importaciones nunca llegó a afianzarse.<sup>24</sup>

La influencia de los sindicatos en las políticas con efectos de gran intensidad y alcance más limitado, como la privatización o la reforma de los servicios sociales, se basa en alianzas políticas a largo plazo o coaliciones de corta duración con grupos de consumidores nacionales. Como los partidos de los trabajadores tienen más credibilidad en la promoción de políticas de ese tipo, los sindicatos pueden aceptarlas a cambio de concesiones para recompensar a los afiliados a los sindicatos y a sus dirigentes. Por ejemplo, en Argentina los sindicatos peronistas aceptaron las privatizaciones del presidente Carlos Menem a cambio de la asignación de acciones de las compañías privatizadas a los trabajadores y la adquisición de activos privatizados por parte de los sindicatos. En México, el sindicato de maestros aprovechó su relación con el gobierno para impulsar la creación de un conjunto integral de prestaciones salariales y profesionales para los docentes, aceptando a cambio la descentralización de la enseñanza, y los trabajadores de telecomunicaciones obtuvieron una participación subsidiada en la venta de la compañía estatal de telecomunicaciones, Telmex, a cambio de su apoyo a la privatización.<sup>25</sup> En cambio, cuando los gobiernos uruguayos, que no tenían lazos con el movimiento sindical, trataron de privatizar la compañía estatal de telecomunicaciones, los sindicatos se

<sup>23</sup> Murillo (2005a).

<sup>24</sup> Murillo y Schrank (2005).

<sup>25</sup> Murillo (1999).

aliaron a los consumidores y al principal partido de la oposición para impedir la reforma, que fue revocada por el Congreso frente a la certeza de un rechazo por los ciudadanos en un referéndum (véase el capítulo 9 sobre la privatización y regulación de servicios públicos). En El Salvador, donde no se incluyó a los consumidores en la coalición contra la privatización, la resistencia de los trabajadores no resultó eficaz.

Además de los lazos con los partidos, los sindicatos también pueden influir en la política recurriendo a su capacidad para protestar o perturbar las relaciones laborales. Este poder es más fuerte en relación con los servicios públicos, que no están expuestos a la competencia económica internacional y en los cuales los empleadores están sujetos a las presiones públicas que ejercen los consumidores como votantes. En consecuencia, desde los años noventa, los trabajadores del sector público han visto crecer su poder de negociación en comparación con los trabajadores del sector privado y los sindicatos del sector público se han vuelto más militantes. Asimismo, si se niegan a cooperar (o incluso si se resisten directamente), los trabajadores del sector público pueden trabar las reformas de los servicios, aunque no pueden impedir que se instituyan. Un ejemplo es el fallido intento de privatizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Aunque el proyecto de ley para autorizar la privatización del ICE fue aprobado por el Congreso (por una mayoría abrumadora) a principios de 2000, la oposición masiva de una amplia coalición de grupos sociales movilizados por los sindicatos llevó al gobierno a dejar sin efecto la ley poco después, antes que pudiera ponerse en práctica. En cambio, se formó una nueva comisión legislativa, en la cual estaban ampliamente representados aquellos que se verían afectados por la privatización del ICE, a fin de continuar estudiando el asunto.

En muchos casos, las protestas del sector público son estrategias defensivas frente a los atrasos en el pago de los sueldos o su reducción, y no medidas para influir en el PFP. Por lo tanto, es importante hacer una distinción entre las estrategias defensivas, que tienden más a recurrir a la militancia, y la influencia en el PFP, que a menudo no requiere más que la amenaza de protestas. Sin embargo, los sindicatos no siempre han adoptado una posición contraria a las reformas. La modernización del empleo público en Chile ha sido una tarea conjunta del gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que firmó un acuerdo sobre nuevas condiciones de trabajo que posteriormente adquirió fuerza de ley.

### **La influencia futura de los sindicatos**

La influencia de los sindicatos en el PFP ha dependido de alianzas políticas y de su poder de negociación, principalmente en el sector público. Con el surgimiento de nuevos partidos de los trabajadores en Brasil (Partido de los Trabajadores), México (Partido de la Revolución Democrática), Uruguay (Frente Amplio) y Venezuela (Causa R), entre otros, las alianzas políticas de los sindicatos han trascendido las alianzas corporativistas de posguerra. Sin embargo, el movimiento sindical logró que se adoptaran sus políticas preferidas en un solo país: Venezuela, donde la Unión Nacional de Trabajadores, que está a favor del presidente Hugo Chávez, estableció fuertes lazos con el gobierno. En los demás casos, los partidos de los trabajadores no han logrado imponer las políticas preferidas por los sindicatos debido a limitaciones fiscales y al peso político de otros sectores. En un contexto de recursos menguantes, los sindicatos están concentrando su influencia polí-

tica en la legislación laboral y otras políticas de amplio alcance con costos concentrados para sus afiliados. De esta forma, continúan forjando alianzas con partidos políticos y coaliciones nuevas con consumidores nacionales y transnacionales, pero no han obtenido resultados tan buenos con sus intentos de fomentar la participación del número creciente de trabajadores informales o desempleados.

En el sector público, donde las huelgas pueden perturbar no solo las reformas sino también el funcionamiento diario de servicios indispensables para la población, las huelgas todavía parecen ser efectivas, aunque a menudo están limitadas por las presiones a favor de la restricción fiscal. Como los administradores del sector público ocupan cargos políticos y estos sectores no están expuestos a la competencia comercial, es probable que las políticas en este ámbito permanezcan supeditadas a la influencia de los sindicatos. Como se refleja en una encuesta realizada en 2002 para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los líderes latinoamericanos están de acuerdo con estas conclusiones. En general consideran a los sindicatos como actores que podrían tener mucho poder, pero poder de veto, más que poder de anticipación, y cuya influencia se centra en cuestiones laborales. Al mismo tiempo, reconocen la influencia creciente de los sindicatos del sector público en comparación con los del sector privado.<sup>26</sup>

En resumen, los sindicatos ahora tienen menos peso que antes en el PFP, pero todavía influyen, especialmente si el partido que está en el poder es un partido de los trabajadores, si logran movilizar a los trabajadores del sector público, y si pueden forjar alianzas más amplias con los consumidores o aliados transnacionales, como los consumidores de Estados Unidos.

## Los movimientos sociales

Durante la década pasada en América Latina se produjo un drástico aumento del poder de los movimientos sociales, importantes no solo en cuanto al número sino también en cuanto a su impacto político. La democracia ha posibilitado un amplio ejercicio de los derechos y de la libertad de expresión, de reunión y de realizar manifestaciones. Sobre la base de esos derechos y libertades, la protesta social se ha convertido en un instru-

mento político eficaz, que en algunos casos ha alcanzado una escala y una intensidad suficientes para provocar la renuncia forzosa o la destitución de presidentes (véase el cuadro 5.6).

Según los puntos de vista tradicionales, los movimientos sociales surgían de un comportamiento que se apartaba de la norma, básicamente como resultado de procesos de atomización social, alienación y frustración. Sin embargo, ha ganado terreno un punto de vista diferente según el cual estos movimientos están compuestos por personas racionales, socialmente activas y bien integradas en la comunidad que tratan de defender sus intereses por vías diferentes de las que ofrecen las instituciones reconocidas. En vista de su índole generalmente pacífica y de autogestión, y gracias al apoyo que reciben

*Los movimientos sociales se han convertido en actores políticos complejos e influyentes.*

<sup>26</sup> PNUD (2005).

**Cuadro 5.6 Manifestaciones civiles que desempeñaron un rol importante en la destitución de un presidente**

País	Presidente	Fecha de destitución	Factores determinantes de la crisis
Argentina	De la Rúa	21 de diciembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontento generalizado con la situación socioeconómica y los políticos</li> <li>• Colapso de la economía</li> <li>• Casos de corrupción</li> </ul>
Bolivia	Sánchez de Lozada	17 de octubre de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontento generalizado con la situación socioeconómica</li> <li>• Reivindicaciones de los pueblos indígenas</li> <li>• Exportación de gas natural</li> </ul>
Bolivia	Mesa	6 de junio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de suficiente apoyo social y respaldo político</li> <li>• Exigencia de la nacionalización de recursos naturales, de un mayor papel del Estado en la economía, de una mejor representación de las comunidades indígenas y de autonomía regional</li> </ul>
Brasil	Collor de Mello	29 de diciembre de 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis económica con hiperinflación</li> <li>• Violaciones de los derechos humanos</li> <li>• Corrupción y escándalos personales</li> </ul>
Ecuador	Bucaram	6 de febrero de 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupción, influencia política, nepotismo</li> <li>• Desorden institucional</li> <li>• Intento de privatizar importantes empresas estatales</li> <li>• Eliminación de subsidios a los servicios públicos</li> </ul>
Ecuador	Mahuad	21 de enero de 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis económica</li> <li>• Pérdida de la confianza en el sistema bancario (congelamiento de los ahorros)</li> <li>• Dolarización de la economía</li> </ul>
Ecuador	Gutiérrez	20 de abril de 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pugna partidaria por el control de la Corte Suprema y destitución inconstitucional de jueces</li> <li>• Lucha por la gobernabilidad en el contexto de un sistema de partidos y político sumamente fragmentado y regionalizado</li> <li>• Profundo desencanto con el Congreso y el sistema político</li> <li>• Pérdida del apoyo de las fuerzas armadas</li> </ul>

*(continúa en la próxima página)*

**Cuadro 5.6 Manifestaciones civiles que desempeñaron un rol importante en la destitución de un presidente** (continuación)

<b>País</b>	<b>Presidente</b>	<b>Fecha de destitución</b>	<b>Factores determinantes de la crisis</b>
Guatemala	Serrano Elías	1 de junio de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serranazo (intento de autogolpe de Serrano)</li> <li>• Suspensión de la Constitución</li> <li>• Disolución del Congreso, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional</li> </ul>
Paraguay	Cubas	23 de marzo de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amnistía del Gral. Oviedo</li> <li>• El Congreso, la Fiscalía General y la Corte Suprema declaran inconstitucional el indulto</li> <li>• Asesinato del vicepresidente Argaña</li> </ul>
Perú	Fujimori	19 de noviembre de 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos autoritarios y concentración del poder</li> <li>• Fraude electoral</li> <li>• Corrupción política en gran escala</li> </ul>
Venezuela	Pérez Rodríguez	20 de mayo de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Caracazo: revueltas populares y represión violenta</li> <li>• Gran desencanto con los partidos políticos tradicionales y el sistema político</li> <li>• Crisis económica y medidas de austeridad</li> <li>• Abandono de programas sociales</li> <li>• Dos intentos de golpe de Estado: 3 de febrero de 1992 y 27 de noviembre de 1992</li> <li>• Acusaciones de corrupción</li> </ul>

Fuente: Compilación de los autores.

de los medios, que ayuda a darles publicidad, a legitimarlos y a amplificarlos, los movimientos sociales se han convertido en actores políticos complejos e influyentes. De vez en cuando, las manifestaciones sociales pueden ser un instrumento eficaz para la acción de actores políticos bien arraigados en el sistema político tradicional.

### **El aumento del poder de la calle**

¿Cómo se explica la propagación de este fenómeno y su fuerte impacto en los procesos políticos de la región? Tres crisis diferentes del sistema político pueden vincularse al

aumento del poder de la calle: la “debilidad del Estado”, la “debilidad de la democracia representativa” y la “debilidad de la nación”.

***Debilidad del Estado.*** La primera crisis está vinculada a la incapacidad del Estado para mantener el nivel de ingreso (o la participación en el ingreso nacional) de los sectores que habitualmente lo han apoyado (los sindicatos, los terratenientes y la clase media urbana) y para dar acceso a servicios adecuados a los sectores más desfavorecidos de la población, que han adquirido poder político como consecuencia de la democratización. Por una parte, las medidas de austeridad fiscal y el fin de los antiguos monopolios están provocando la desintegración del antiguo Estado corporativista y clientelista, eliminando privilegios y poniendo fin a alianzas sociales de viejo cuño. Por otra parte, las expectativas generadas por la democracia se han visto frustradas por la necesidad de lidiar con circunstancias económicas desfavorables. Un Estado débil que no puede satisfacer las expectativas de mejoras emanadas de la democracia es uno de los motivos de descontento y movilización social.

En Argentina, la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en 2001 está relacionada con este primer tipo de crisis. Se produjo como consecuencia de una serie de escándalos en torno a casos de corrupción, una larga recesión económica seguida del colapso de la economía y una profunda decepción con los políticos, que se reflejaba en la consigna de los manifestantes: “Que se vayan todos”. La crisis de Argentina dio lugar a una amplia gama de movimientos sociales, entre los que pueden contarse desde los piqueteros, movimiento de protesta social integrado por sectores desfavorecidos pero heterogéneos y susceptibles de manipulación política, hasta organizaciones sociales con fines múltiples creadas para compensar la incapacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. Cabe señalar que estos movimientos no han institucionalizado un enfoque de la representación que pueda reemplazar a las instituciones tradicionales de la democracia, como los partidos políticos.

***Debilidad de la democracia.*** En la región, por lo general la democracia no ha conducido a un progreso importante en la atención de necesidades sociales insatisfechas y en la creación de gobiernos transparentes, libres de corrupción y libres de la captación por intereses especiales. Asimismo, la mayor exposición de los gobiernos democráticos al escrutinio de la opinión pública ha tendido a exagerar sus transgresiones en comparación con los regímenes autoritarios, que se protegían de las críticas con medios represivos. Debido a su debilidad fundamental, los procesos democráticos no han impedido el autoritarismo, el clientelismo, el populismo, la corrupción y la captación de instituciones y políticas públicas por intereses especiales. Este fracaso de los procesos democráticos también ha tenido repercusiones en el cumplimiento de misiones fundamentales del Estado, como el suministro de servicios eficientes y el fomento del desarrollo. Se considera que las políticas públicas no han logrado incorporar las necesidades y reivindicaciones de todos los ciudadanos ni responder a ellas, con lo cual grandes sectores de la población están quedando excluidos de los beneficios del crecimiento. Los partidos políticos tradicionales y los partidos en general se han convertido en la víctima principal de esta pérdida de confianza en los procesos democráticos, profundizando aún más la crisis de las instituciones representativas.

Las protestas que estallaron como consecuencia del fraude electoral y la corrupción del gobierno de Alberto Fujimori en Perú pueden asociarse a este tipo de crisis. Las manifestaciones que culminaron en la destitución de los presidentes Fernando Collor de Mello en Brasil, Raúl Cubas en Paraguay y Jorge Antonio Serrano en Guatemala también pueden atribuirse en gran medida a factores relacionados con deficiencias de los procesos democráticos. La caída del presidente Carlos Andrés Pérez y el desmoronamiento subsiguiente del sistema de partidos tradicional de Venezuela puede atribuirse a una combinación de factores que influyeron en las dos dimensiones de la crisis: la reacción callejera a la prolongada falta de mejoras del nivel de vida (y las costosas medidas de ajuste adoptadas por el gobierno) y la imagen de corrupción generalizada de la clase política.

***Debilidad de la nación.*** Una tercera crisis es la ausencia de un sentido compartido de nacionalidad. Para forjar un sentimiento de identidad nacional, el Estado debe ser capaz de crear una visión de futuro compartido a partir de la cual se pueda construir una comunidad de ciudadanos con deberes y derechos. Las fallas sistémicas relacionadas con los otros dos tipos de crisis exacerban las dificultades que acarrea este tercer tipo de crisis. Cuando existe la percepción de que los beneficios se concentran en una minoría mientras que siempre se piden sacrificios a los mismos grupos, que son precisamente los principales grupos que están ausentes en la adopción de decisiones, es muy difícil facilitar el surgimiento de un sentido de pertenencia a la misma comunidad política. En este contexto es común que los movimientos parezcan crear identidades paralelas con una visión diferente de la nación. Este tipo de crisis es el más difícil de resolver porque trae aparejados conflictos fundamentales con respecto a la definición práctica de los derechos y deberes de distintos grupos de ciudadanos, así como a la forma de estructurar el Estado desde el punto de vista territorial a fin de incorporar mejor los intereses divergentes de esos grupos.

Bolivia y Ecuador comparten elementos de este tercer tipo de crisis. Las deficiencias persistentes del desempeño del gobierno con respecto al fomento del desarrollo equitativo y la representatividad de sus procesos democráticos se ven exacerbadas por conflictos de nacionalidad, que se reflejan en la movilización de pueblos indígenas que piden más voz en el sistema y en las reivindicaciones de una mayor autonomía de distintas regiones del país. En Bolivia y Ecuador estas crisis han llevado a la renuncia de varios presidentes, y el panorama político permanece inestable.

Los movimientos sociales están arraigados en factores *estructurales y circunstanciales*. Estos últimos, como el aumento de los precios de la gasolina o la propuesta de privatización de una empresa estatal, pueden desencadenar una ola de protestas sociales. Tras estos factores circunstanciales generalmente se esconden factores estructurales, tales como un prolongado estancamiento de la economía, pobreza generalizada, falta de oportunidades de empleo o corrupción política. Estos factores estructurales explican el profundo descontento de los ciudadanos. Por consiguiente, los nuevos movimientos sociales a veces se mantienen en calma, pero pueden activarse como consecuencia de determinados sucesos, que se convierten en catalizadores con los cuales los dirigentes sociales pueden movilizar a la población y sacarla a la calle.

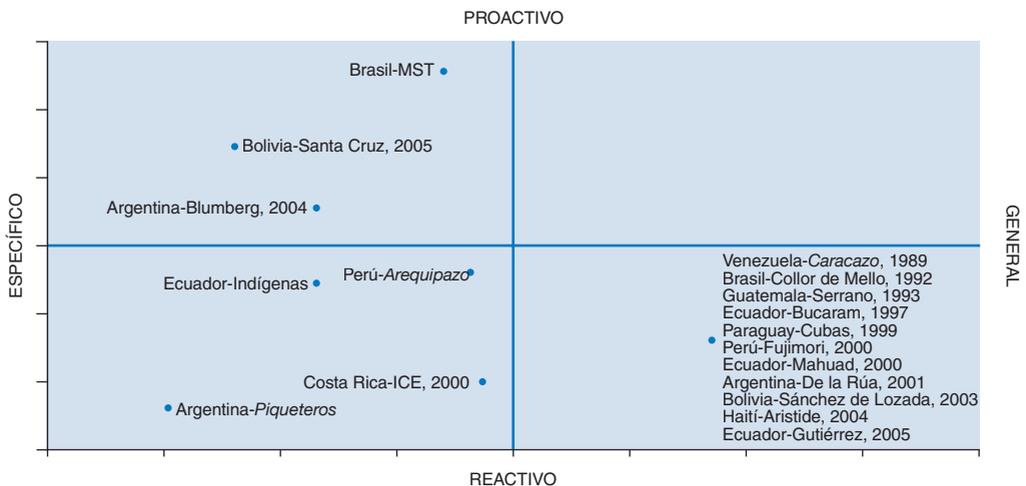
## Tipos de movimientos sociales

Los movimientos sociales pueden clasificarse sobre la base de dos dimensiones, que se presentan en el gráfico 5.1. La primera, que se muestra en el eje horizontal, representa la generalidad o especificidad relativa del problema que suscita el movimiento social y, por ende, la amplitud de la población movilizada. En esta dimensión, las reivindicaciones de determinados sectores o identidades regionales o étnicas se concentran en el extremo “específico”. La segunda dimensión, que se observa en el eje vertical, representa la medida en que el movimiento social procura cambiar la política pública constructivamente en una dirección determinada (“proactivo”) o simplemente vetar propuestas del gobierno o expresar insatisfacción con funcionarios públicos (“reactivo”).

Algunos casos son difíciles de clasificar según estas dimensiones y se sitúan entre ambos extremos. Por ejemplo, aunque se podría decir que el “Arequipazo” llevado a cabo en Perú contra el presidente Alejandro Toledo en junio de 2002 (que se analiza más a fondo en el capítulo 9) se debió a una causa determinada en una región (Arequipa) y a una cuestión muy concreta (la privatización de las compañías de electricidad Egasa y Egesur), el hecho tuvo resonancia inmediata en el ámbito nacional.

Del mismo modo, la reacción social al intento del gobierno de privatizar los mercados de la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica se encuadra en esta categoría de movimiento que surgió de una causa bastante específica pero terminó teniendo objetivos y un impacto de mayor alcance. El intento de privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) desencadenó manifestaciones durante tres semanas en marzo y abril de 2000, durante la presidencia de Miguel Ángel Rodríguez, que llevaron a una importante caída de su popularidad. Los primeros en oponerse fueron los propios empleados

**GRÁFICO 5.1** Clasificación de los movimientos sociales



Fuente: compilación de los autores.

del ICE y grupos ambientalistas, pero la aprobación del proyecto de ley de privatización por parte del Congreso provocó protestas masivas que recibieron amplio apoyo social.

Un ejemplo de movimiento específico pero con un enfoque más positivo es el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), de Brasil, cuyo propósito es luchar por la tierra y la reforma agraria. El MST no es solo un movimiento de protesta, sino que ha establecido una red de organizaciones por medio de la cual ofrece vivienda, atención médica, centros de enseñanza, cooperativas de crédito, producción, distribución y consumo, y oportunidades para mejorar la productividad. Todo eso le confiere una legitimidad que no se limita a lo que normalmente cabría esperar de un movimiento de oposición.

Uno de los rasgos más sorprendentes del gráfico 5.1 es la ausencia de casos con características tanto “proactivas” como “generalistas” (en el cuadrante superior derecho del gráfico). En la región ha habido pocas manifestaciones que hayan movilizado segmentos amplios y representativos de la población y que también hayan sido capaces de formular propuestas constructivas. Todos los movimientos que llevaron a la destitución de un presidente tienen las características de manifestaciones civiles en masa (generales) esencialmente negativas en el sentido de que expresaban con claridad la oposición a algo o a alguien, pero no propugnaban una alternativa constructiva.

### ***El rol de los movimientos sociales en la formulación de políticas y sus efectos en la gobernabilidad democrática***

Los movimientos sociales de cada uno de los cuadrantes del gráfico 5.1 pueden tener efectos diferentes en el PFP. Si son constructivos, los movimientos sociales organizados en torno a reivindicaciones concretas tienden a desempeñar un papel en la formulación de la agenda; si no lo son, tienden solamente a esgrimir el poder de veto. Un ejemplo del papel que pueden cumplir en la formulación de la agenda es el caso Blumberg, de Argentina. En abril de 2004, durante el gobierno de Néstor Kirchner, hubo numerosas manifestaciones de ciudadanos que reclamaban mayor seguridad y el fortalecimiento de las leyes contra el crimen. El movimiento, iniciado por Juan Carlos Blumberg, cuyo hijo había sido secuestrado y posteriormente asesinado, protestaba contra la inseguridad y la delincuencia crecientes, principalmente en la provincia de Buenos Aires. Las protestas llevaron al gobierno a incorporar la lucha contra el delito en la agenda política y a la aprobación en tiempo récord de varias reformas del Código Penal.

En cambio, los movimientos de masas espontáneos y no estructurados tienden a convertirse en un factor destabilizador general en el PFP, con consecuencias no siempre previsibles para las políticas. La mayoría de las veces les introducen mayor inestabilidad, ya que los nuevos gobiernos tratan de distanciarse de las políticas que causaron la caída de los gobiernos anteriores. En los países donde tales movimientos se producen con frecuencia, llevan a otros actores políticos a adoptar un enfoque a corto plazo que puede desalentar las inversiones en capacidad política.

La prominencia y el impacto crecientes de los movimientos sociales plantean una pregunta importante: ¿son buenos o malos para la gobernabilidad democrática? La respuesta no resulta sencilla. Desde un punto de vista positivo se puede afirmar que una sociedad civil participativa y organizada (de la cual los movimientos sociales organizados son un ejemplo) puede ser un componente fundamental de un gobierno representativo

que funciona de forma eficiente. Estos movimientos han conducido a la incorporación en el sistema político de nuevos actores que anteriormente habían desempeñado solo un rol marginal, aumentando así la capacidad de inclusión del sistema democrático.

Desde un punto de vista negativo, estos movimientos suelen estar sujetos a la manipulación de actores políticos conocidos o nuevos líderes, así como de intereses especiales. Muchos de los casos analizados tenían un elemento de manipulación en el sentido de que en algún momento los movimientos fueron absorbidos por otros actores que perseguían sus propios objetivos (como montar una fuerte oposición al gobierno y menoscabar su autoridad). Además, la movilización social evidentemente se convierte en un problema si el recurso de las protestas en masa se vuelve un instrumento estructural en vez de ser un mecanismo circunstancial para participar en la vida política y si las instituciones democráticas tradicionales no son capaces de sustentar una gestión de gobierno legítima y eficaz. En este caso, lo más probable es que el efecto sea la inestabilidad política crónica, en vez de una mayor participación de los ciudadanos.

La adopción de instrumentos de democracia directa, como referendos, iniciativas populares y peticiones de retiro, puede facilitar la participación social, evitando al mismo tiempo la inestabilidad resultante de las manifestaciones continuas y la agitación social. Tales mecanismos pueden ayudar a aclarar la posición de los ciudadanos y calmar las protestas al dar legitimidad a una línea de acción determinada. El referéndum sobre el gas natural realizado en Bolivia durante la presidencia de Carlos Mesa fue un intento de contener la presión popular y buscar un canal efectivo para tomar una decisión. Asimismo, los presupuestos participativos tratan de acercar a los beneficiarios las decisiones sobre el uso de ciertos recursos. Algunos afirman que dar a los ciudadanos una mano directa en la formulación de políticas públicas por medio de procesos de consulta puede fortalecer la gobernabilidad democrática al legitimar las decisiones adoptadas. Esta lógica guió los referendos realizados en Uruguay para consultar a la opinión pública sobre decisiones relativas a la privatización de empresas públicas.

No obstante, los mecanismos de democracia directa pueden debilitar la democracia representativa, en la cual los partidos políticos y las autoridades públicas, en calidad de representantes sociales, deben expresar y agrupar los intereses de la sociedad. Un referéndum sobre una cuestión determinada puede llevar al veto de elementos decisivos del programa general de un gobierno electo y legítimo, comprometiendo su margen de maniobra. Eso es lo que ocurrió con los referendos sobre la privatización en Uruguay (como se analiza en mayor detalle en el capítulo 9). Además, es debatible si en casos sumamente complejos y crisis agudas estos mecanismos bastan para contener las protestas y la agitación social, como muestra el referéndum de Bolivia, que no logró poner fin a las protestas que motivaron su convocatoria.

## Los actores del conocimiento<sup>27</sup>

La calidad y, por ende, la efectividad de la política pública dependen en parte de la medida en que se incluya el conocimiento técnico en el PFP. Diversos peritos, o actores del

<sup>27</sup> Esta sección se basa en gran medida en Santiso y Whitehead (2005).

conocimiento, pueden mejorar la calidad del debate sobre la política pública, introducir alternativas, facilitar la formulación de la agenda, fortalecer su ejecución y darle seguimiento mediante la mejora de los conocimientos en que pueden basarse otros actores

*La integración de la racionalidad técnica y la racionalidad de la política puede ayudar a que la formulación de políticas se efectúe de una forma más abierta y equilibrada.*

para operar. Estos actores del conocimiento sirven de intermediarios entre el conocimiento y la política.

En la mayoría de los países democráticos, la mediación entre el conocimiento y la formulación de políticas tiene lugar en su mayor parte en organismos públicos, que son el sitio principal de conocimientos especializados debido a sus estructuras profesionales permanentes.

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos los organismos públicos solo han alcanzado un grado limitado de desarrollo como estructuras profesionales estables. Esto ha llevado a un debilitamiento histórico

de la institucionalización del conocimiento. En los últimos años, esta debilidad se ha corregido en parte con el fortalecimiento de algunos organismos fiscales (bancos centrales, organismos regulatorios y de auditorías, y ministerios de Economía). Al mismo tiempo, en algunos países las unidades centrales de planificación y análisis, como oficinas asesoras, ministerios o departamentos de planificación, que antes desempeñaban un rol importante, han perdido relevancia y funciones.

Entretanto, han aparecido otros actores, en parte debido a la creciente especialización del conocimiento y en parte debido a las dificultades de adaptar la burocracia a la índole dinámica de los sucesos de la región. En el análisis que sigue se abordan brevemente otros actores del conocimiento que desempeñan un rol importante en el PFP público.

### **Los nuevos actores del conocimiento**

**Oficinas de asesoramiento legislativo.** Algunos países han desarrollado una buena capacidad técnica en la legislatura. Como se señala en el capítulo 3, un Congreso con buena capacidad técnica para el PFP es un factor importante para las características fundamentales de la política pública.

En Brasil las oficinas asesoras de las Cámaras alta y baja del Congreso cuentan en total con unos 500 profesionales. Estas oficinas han sido reconocidas como un factor decisivo para garantizar que los acuerdos y las transacciones políticas que se realizan en el marco de las negociaciones del Congreso no menoscaben la calidad técnica de las leyes. Asimismo, hay indicios de que, con el apoyo de esas oficinas, el debate político se ha vuelto más riguroso, el diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha vuelto más complejo y exigente, y la cobertura de los debates por los medios de comunicación se ha centrado más en los aspectos técnicos de la legislación.<sup>28</sup>

**Institutos vinculados a partidos políticos.** Los partidos políticos formulan programas de políticas compatibles con los principios que defienden y los intereses de su electorado. La

<sup>28</sup> Alston et al. (2005a).

capacidad técnica que van acumulando constituye una buena base para una plataforma programática sólida y congruente.

A pesar del proceso de democratización de la región y del aumento gradual de la responsabilización de los funcionarios públicos, pocos partidos han desarrollado ampliamente tal capacidad. Esto ha obstaculizado el surgimiento de un sistema de partidos capaz de ofrecer al electorado algo más que incentivos particularistas o promesas poco realistas de mejoras en los resultados de las políticas.

La excepción es Chile, donde los partidos de la oposición y el gobierno tienen centros de estudios políticos que apoyan sus PFP. El rol de estos centros de estudios fue sometido a una dura prueba durante la crisis de la corrupción de 2003 porque los especialistas que propusieron las reformas provenían principalmente de institutos partidarios.

**Organizaciones internacionales.** En América Latina y el Caribe operan diversas organizaciones internacionales, financieras y no financieras, que proporcionan asistencia técnica. Estas organizaciones desempeñan un rol importante como mediadoras del conocimiento, transfiriendo la experiencia adquirida en otros países de la región. Las organizaciones no financieras, como los organismos de las Naciones Unidas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proporcionan asistencia técnica y capacidad para el análisis de políticas, el diagnóstico y el diálogo desde un punto de vista nacional o regional. Las organizaciones financieras, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), contribuyen a la estabilización y el desarrollo de los países financiando proyectos y programas. Este financiamiento está acompañado en medida creciente de asistencia técnica, no solo para la etapa de preparación de operaciones, sino también para el diagnóstico de necesidades y la búsqueda de opciones de política.

**Centros de análisis e investigación (centros de estudios).** Los centros de investigación que participan en la formulación de políticas, conocidos también como centros de estudios, desempeñan un rol muy importante en algunos países de la región. Hay muchas organizaciones de este tipo, aunque difieren considerablemente de un país a otro. En Argentina, Brasil, Chile y Colombia hay muchos centros de estudios, mientras que en otros países están menos desarrollados. FIEL y la Fundación Mediterránea (Argentina), Tendencias (Brasil), Cieplan (Chile), Fedesarrollo (Colombia), Fusades (El Salvador), CIEN y ASIES (Guatemala), y Ceres y Cinve (Uruguay) se encuentran entre los ejemplos más relevantes en el campo de la política económica. En algunos casos, como el del Grupo Apoyo de Perú, estos institutos son más bien firmas consultoras, en vez de centros de estudios, aunque esta distinción no siempre resulta clara. En otros casos, como el del INCAE en Costa Rica, son más similares a universidades, pero con una mayor orientación a la formulación de políticas públicas.

Estos centros de estudios se caracterizan por su importante capacidad financiera y técnica, aunque quizá no estén tan avanzados como los de Estados Unidos y Alemania, por ejemplo, donde hay donantes (como fundaciones) que contribuyen generosamente a su financiamiento, lo cual les brinda una mayor independencia del gobierno y más auto-

nomía en su programa de trabajo. En América Latina la falta relativa de independencia financiera significa que los centros de estudios a veces se ven obligados a actuar como consultores remunerados, en muchos casos para el gobierno, lo cual puede llevarlos a justificar la política oficial en vez de proporcionar un análisis técnico riguroso de problemas y alternativas.

**Organizaciones no gubernamentales (ONG) con unidades de investigación.** Algunas ONG han desarrollado su propia capacidad de investigación en lo que concierne a asuntos comprendidos en su esfera de interés. Realizan investigaciones a fin de promover la conciencia con respecto a determinados asuntos o proponer reformas congruentes con sus ideas. Un ejemplo es la red de organizaciones de la región afiliadas a Transparencia Internacional. Algunas han llevado a cabo estudios específicos para analizar casos de corrupción. Otras, como Transparencia Colombia, han elaborado índices para evaluar la transparencia de organismos públicos. Un tercer grupo, como Poder Ciudadano en Argentina, han concentrado su labor en reformas jurídicas con el propósito de fomentar la transparencia del gobierno.

La fuerza de estos actores depende de su capacidad para incidir en el PFP con sus ideas y propuestas. Un factor muy importante es el seguimiento y apoyo que provocan en la opinión pública a través de los medios de comunicación. Dada su índole activista, constituyen una influencia significativa en la agenda política, especialmente cuando surge una oportunidad que crea un clima propicio para sus ideas (como en el caso de las iniciativas legislativas contra la corrupción) o cuando pueden usar su capacidad de movilización para bloquear una decisión o iniciativa que se oponga a sus ideas.

**Unidades de investigación de compañías y empresas.** Las compañías y empresas grandes contribuyen a la producción y difusión de conocimientos por medio de sus unidades y centros de investigación. En la esfera del conocimiento económico revisten especial importancia los equipos de analistas de los grandes bancos. Los principales bancos con sede en España tienen los equipos más grandes para América Latina, cada uno de ellos con unos 100 analistas.

Con estos servicios, las entidades financieras proporcionan información, análisis y, con mucha frecuencia, asesoramiento. Con su presencia en los medios de comunicación, su interacción con funcionarios públicos y sus análisis, están influyendo constantemente en la agenda de política, basándose en sus intereses comerciales. Algunos ejecutivos destacados, directores y economistas de estas entidades también sirven en el sector público, con carácter formal o informal, aportando sus conocimientos y experiencia.

En el cuadro 5.7 se muestra la medida en que los distintos tipos de actores del conocimiento están presentes y participan en siete países de la región. La presencia de estos actores varía considerablemente de un país a otro. En particular, hay un gran desequilibrio entre la presencia de actores que operan dentro de instituciones políticas, como los institutos de partidos políticos y las unidades asesoras legislativas, y los que lo hacen fuera de instituciones públicas, como los centros de estudios y las ONG. Solo en Brasil y Chile se encuentra algo que se aproxima a un equilibrio.

**Cuadro 5.7 Presencia de actores del conocimiento en una muestra de países**

Actores	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Unidades de evaluación y análisis político	Ausentes	Estable	Estable	Algunos	Débil	Ausentes	Ausentes
Oficinas de apoyo legislativo	Ausentes	Estable	Algunos	Ausentes	Ausentes	Ausentes	Ausentes
Instituciones de partidos políticos	Débil	Débil	Estable	Ausentes	Ausentes	Ausentes	Ausentes
Centros de estudios	Algunos	Algunos	Algunos	Algunos	Algunos	Débil	Débil
ONG	Estable	Estable	Estable	Algunos	Algunos	Algunos	Algunos

*Nota:* Ausentes: ausentes o casi inexistentes  
 Débil: número pequeño y capacidad técnica escasa o deficiente  
 Algunos: cierta capacidad bien afianzada  
 Estable: capacidad bien afianzada y estable

*Fuente:* Santiso y Whitehead (2005).

### **El rol del conocimiento en una democracia representativa**

En una democracia la institucionalización del conocimiento en el PFP no es tarea fácil. Hay una tensión implícita entre dos tipos de enfoques de la formulación de políticas que, en aras de la simplicidad, pueden denominarse racionalidad técnica y racionalidad política. La racionalidad técnica pone de relieve el uso de métodos científicos de análisis en la selección de las políticas óptimas desde el punto de vista de ciertos aspectos de los resultados que se esperan de ellas. La racionalidad política destaca el contenido ideológico de las políticas y el efecto que tendrá la selección de determinadas políticas en el apoyo político para el gobierno y el partido gobernante.

Para un sistema político, centrarse en un enfoque o en otro resulta perjudicial. Cuando se toman decisiones únicamente sobre la base de consideraciones políticas, existe el riesgo de que las políticas públicas no aborden cabalmente las necesidades de los ciudadanos. El costo puede ser sacrificar el largo plazo en aras del corto plazo, una dependencia exagerada de la opinión pública y una atención desproporcionada a los sectores de la población que tienen más poder o están mejor representados en el proceso político.

Por otra parte, depender estrictamente de la racionalidad técnica tiene sus propios problemas. En los años noventa, por ejemplo, durante un período de ajuste y reformas estructurales en varios países, las responsabilidades principales relacionadas con la formulación de políticas, en particular la política económica, se asignaron a un núcleo de tecnócratas. Esta delegación de las decisiones a los tecnócratas creó ciertas dificultades. En algunos casos, la poca legitimidad de las políticas adoptadas de esta forma ha comprome-

tido su sostenibilidad y limitado la posibilidad de extender las reformas a otros campos. Las secuelas de las presidencias de Carlos Menem en Argentina y de Alberto Fujimori en Perú subrayan los posibles costos de este enfoque. Asimismo, el descrédito de la privatización ante los ojos del público, pese a las pruebas empíricas de sus resultados positivos, es otro ejemplo de costos asociados a la falta de consenso político en apoyo a las reformas.

Lo que se necesita en un PFP eficaz y democrático no es el énfasis exclusivo en un tipo de conocimiento o en otro, sino una combinación de ambos. Tal combinación puede proporcionar perspectivas diferentes y necesarias y promover distintas combinaciones de incentivos y preferencias.

Sin embargo, vincular ambos tipos de lógica en el PFP en un sistema democrático no es simple. Se necesita un alto grado de madurez institucional. Hasta hace poco, en América Latina el Poder Ejecutivo tendía a delegar las decisiones a tecnócratas independientes, en regímenes autocráticos, que sacaban la mayoría de las decisiones del ámbito del debate público, o en regímenes sumamente presidencialistas, que blindaban a los tecnócratas del juego político, ofreciéndoles aislamiento y protección. Este enfoque no solo presenta el riesgo de marginar otras perspectivas técnicas, sino que no legitima las políticas ante el público en general, haciéndolas difíciles de sostener en un sistema democrático.

En los últimos años, algunos países continuaron manteniendo separadas las esferas de los conocimientos técnicos y políticos. Al mismo tiempo, ha surgido un nuevo esquema en el cual están integrándose actores con pericia política (“actores del conocimiento”) en el proceso político.

Por consiguiente, el proceso de adopción de decisiones está volviéndose más incluyente. El rol del conocimiento también está ampliándose y extendiéndose, al mismo tiempo que está democratizándose, trasladándose de los pasillos del sistema burocrático o las salas de reuniones de expertos internacionales al ámbito de la opinión pública.

Brasil ofrece un ejemplo del nexo constructivo entre los enfoques técnico y político de la formulación de políticas en el cambio gradual en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como consecuencia de una mayor transparencia del proceso de adopción de decisiones y de la capacidad técnica del Congreso a raíz del fortalecimiento de la Oficina de Asesoramiento Legislativo. Un ejemplo de esta nueva dinámica es el proceso de elaboración de la Ley de Responsabilidad Fiscal. La mejora de la calidad técnica del trabajo de la legislatura, combinada con las mayores responsabilidades del Poder Ejecutivo en lo que atañe a las decisiones, permitió efectuar los ajustes políticos necesarios para que se aprobara la ley y aportó soluciones técnicas que le imprimieron mayor eficacia. Este proceso también ha impulsado a los medios de comunicación a ofrecer una cobertura con mejores fundamentos técnicos del proceso de formulación y adopción de políticas. Esto muestra que el enriquecimiento del proceso de adopción de decisiones con la participación del Poder Ejecutivo, la legislatura y el público en general no tiene que ocurrir a expensas de la racionalidad técnica de las soluciones.

Otro ejemplo es la respuesta de Chile a los casos de corrupción que se ventilaron a principios de 2003. Pocos meses después de un pacto político de todos los partidos con representación en el Congreso se adoptó un conjunto de reformas políticas e institucionales que pusieron fin a la crisis provocada por las revelaciones sobre corrupción y condujeron a grandes cambios en las instituciones políticas y administrativas. Una

de esas reformas fue la creación de la Alta Dirección Pública, que se encarga de un proceso de selección por mérito para 735 cargos gerenciales que anteriormente habían sido llenados sobre una base enteramente discrecional. Este proceso es supervisado por un consejo cuyos integrantes son elegidos por una mayoría de cuatro séptimos del Senado. Lo interesante de esta reforma es que fue posible en primer lugar debido a que surgió un consenso político en el momento oportuno y en segundo lugar gracias a la disponibilidad de conocimientos acumulados en institutos y centros de estudios vinculados a partidos políticos y universidades que habían trabajado en diversas propuestas con varios elementos en común. En el marco de este caudal de conocimientos fue posible negociar la reforma, adoptarla y ejecutarla de forma rápida y efectiva.

Como muestran estos ejemplos, es necesario crear un entorno para la formulación de políticas en el cual la racionalidad técnica sea sensible a la lógica política y la racionalidad política sea más técnica, reduciendo las barreras que las separan. El resultado puede ser una formulación de políticas que proceda de una forma más abierta y equilibrada, lo cual puede aumentar la probabilidad de que se rechacen las soluciones “mágicas” y las recetas universales. Tal vez como consecuencia de estos cambios, en la región se observa una tendencia hacia enfoques más experimentales y graduales, en los cuales pueden resultar eficaces diversas combinaciones heterodoxas de políticas e instituciones.

En resumen, institucionalizar la racionalidad no significa imponer una solución única sino mantener las políticas dentro de una gama básica de objetividad y razón. Con ese fin, es indispensable desarrollar actores del conocimiento y establecer canales institucionalizados que permitan incorporar la pericia técnica en el PFP, respaldada por un mandato claro y de una forma transparente.

*Página en blanco a propósito*

## Tercera parte

---

# El proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas

*No es el más fuerte de la  
especie el que sobrevive,  
ni el más inteligente,  
sino el más adaptable  
al cambio.*

Charles Darwin

*Página en blanco a propósito*

En la segunda parte se examinó el rol de distintos actores —formales e informales, políticos profesionales y miembros de la sociedad civil— y la manera en que interactúan en diferentes ámbitos en los procesos de formulación de políticas (PFP) de los países latinoamericanos. En esos capítulos se analizaron los incentivos y la capacidad de estos actores, así como las reglas de juego (las instituciones) que ayudan a dar forma a su comportamiento.

En la tercera parte se da un paso más para establecer cómo se relacionan varios aspectos institucionales clave con los PFP y con las características de las políticas resultantes. En el capítulo 6 se adopta un enfoque de comparación entre diferentes países, para lo cual se elaboran mediciones empíricas de las características de las políticas públicas; a su vez estas características se relacionan con varios de los aspectos institucionales propuestos en el marco del capítulo 2 y estudiados en la segunda parte. En el capítulo 7 se exponen los puntos sobresalientes de algunos casos de países más detallados, centrándose en algunas de las interacciones que se presentan entre los distintos aspectos institucionales en contextos históricos específicos.

*Página en blanco a propósito*

# Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas

*Este capítulo presenta un primer intento de vincular las instituciones políticas a las características de las políticas públicas, como la estabilidad, la adaptabilidad y la calidad de la implementación.*

En este capítulo se ofrece una primera mirada a los vínculos que existen entre las instituciones políticas y los resultados de política pública. En lugar de centrarse en el contenido o en la orientación de las políticas, se enfatiza una serie de características de las políticas públicas —que incluyen su estabilidad, su adaptabilidad, y el grado en que procuran satisfacer el interés público— junto con sus factores determinantes institucionales.

El material que se presenta en este capítulo deberá considerarse de carácter exploratorio. Es un primer intento de vincular las características de las políticas que se discutieron en el marco conceptual del capítulo 2 a ciertos factores institucionales. El número limitado de países para los cuales se dispone de datos detallados sobre políticas e instituciones impide que el análisis estadístico vaya, por el momento, más allá de ciertas correlaciones básicas.

El enfoque de sección transversal (*cross-section*) entre países aquí adoptado se complementa con casos de países y estudios sectoriales comparativos más detallados en los capítulos siguientes. En su conjunto, este análisis transversal, los casos de países y los estudios sectoriales ofrecen una buena visión de los vínculos que existen entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas (PFP) y los resultados de política pública.

Aun así, este informe no pretende ser la última palabra sobre estos importantes temas. Su objetivo es echar a andar un programa de trabajo que permita comprender mejor los PFP, sus determinantes institucionales y su impacto sobre los resultados de las

políticas. Se espera que otros investigadores acepten el reto y contribuyan a la comprensión de estos temas refinando la metodología, ampliando la muestra de estudios de casos detallados y centrando su atención en otros sectores para poder aportar información adicional sobre el complejo mundo de la formulación de políticas.

## Características clave de las políticas públicas

Normalmente, los estudios sobre economía política se preocupan por el *contenido* de las políticas públicas: por ejemplo, si las exportaciones van a ser objeto de subsidios o de impuestos, qué sectores reciben más o menos protección, quién se beneficia y quién paga en la redistribución del ingreso, etc. Este estudio, en cambio, se centra en algunas *características clave* de las políticas públicas:

- **Estabilidad:** la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo.
- **Adaptabilidad:** la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- **Coordinación y coherencia:** el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.**
- **Orientación al interés público:** el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.
- **Eficiencia:** el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

Hay varias razones por las cuales este estudio se centra en estas características clave. En primer lugar, desde el punto de vista del desarrollo, estos aspectos son tan importantes como el propio contenido de las políticas en tanto que ingredientes para el desarrollo económico.

Segundo, en muchos casos el vínculo entre el contenido de las políticas y la naturaleza del PFP es bastante tenue, en comparación con el vínculo de estos procesos con las características identificadas anteriormente. Considérese el caso en que dos partidos con preferencias muy diferentes se alternan en el poder en un sistema político que genera una mayoría en el Congreso para el presidente y pocos incentivos para la cooperación entre los partidos. Dentro de este contexto institucional, el contenido de las políticas puede oscilar entre dos extremos (de baja a alta protección, de mercados de capital abiertos a controles de capital, de la apropiación de entidades regulatorias a la expropiación de activos privatizados). En cambio, una característica importante de las políticas públicas —su inestabilidad— tenderá a persistir.

Tercero, desde un punto de vista metodológico, estas variables pueden ser medidas para diferentes áreas de política, generando así más “datos” y facilitando una correlación más precisa entre los procesos de formulación de políticas y sus resultados.

A continuación se describe cada una de estas características o cualidades clave de las políticas públicas, que dentro del marco conceptual de este informe constituyen las va-

riables dependientes, es decir, los resultados de política pública que este estudio está tratando de explicar. Además de analizar su pertinencia, este trabajo procura medir dichas cualidades en los diferentes países, basándose en índices elaborados a partir de dos fuentes de datos principales. La primera es la encuesta de opinión del Informe de Competitividad Mundial (ICM), que abarca más de 100 países y que el Foro Económico Mundial ha publicado anualmente desde 1996.<sup>1</sup> La segunda es una encuesta de opinión realizada específicamente para este informe, inspirada en su mayor parte en el trabajo sobre las capacidades del Estado de Kent Weaver y Bert Rockman.<sup>2</sup> En esta última encuesta, que abarca 18 países latinoamericanos, se interrogó a más de 150 expertos entre los que figuran analistas de política pública, economistas, politólogos y ex funcionarios que han sido actores del PFP (algunos de ellos ex presidentes), con respecto a las capacidades del Estado en diferentes dimensiones que Weaver y Rockman consideraron cruciales (véase el recuadro 6.1).

Aunque cada una de estas fuentes de datos tiene sus debilidades y no está libre de errores de medición, en conjunto presentan una imagen bastante clara de las características de las políticas públicas en diferentes países de la región. Antes de pasar a cada una de las características clave de las políticas públicas y a su medición en mayor detalle, vale la pena hacer un par de salvedades. En primer lugar, a quienes respondieron a la encuesta sobre capacidades del Estado se les pidió explícitamente que no basaran sus respuestas en los resultados de las políticas públicas del gobierno actual, sino en el desempeño de las dos últimas décadas o desde el retorno del país a la democracia. Por eso, la posición de los diferentes países según estos índices no refleja necesariamente la calidad de las políticas públicas aplicadas por los actuales gobiernos.<sup>3</sup>

Segundo, el objetivo de la medición de estas características de las políticas públicas no es identificar a los países que están haciendo las cosas “bien” o “mal”, sino emplear la información como ingrediente importante para establecer vínculos con las variables institucionales introducidas en los capítulos 3, 4 y 5. De conformidad con este objetivo,

*Ciertas características clave de las políticas públicas, como su estabilidad o la calidad de su implementación, son tan importantes como el contenido específico de las mismas en tanto que ingredientes para el desarrollo económico.*

<sup>1</sup> Una falla de los datos del ICM es que son subjetivos y tienden a verse afectados por el ciclo macroeconómico. Cuando a los países no les va bien, los ejecutivos de empresas tienden a darles una calificación mala en todas las variables. Eso se corrige hasta cierto punto promediando los índices correspondientes a todos los años sobre los cuales se dispone de datos. Aun así, podría tener un efecto negativo en países como Argentina, que han tenido un desempeño económico deficiente durante la mayor parte del período sobre el cual se dispone de datos del ICM.

<sup>2</sup> Weaver y Rockman (1993).

<sup>3</sup> En algunos casos, se les pidió a los encuestados que se centraran en períodos más específicos: antes y después de la Constitución de 1991 en el caso de Colombia; antes y después del fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México (1997); antes y después de la caída del régimen de Stroessner (1989) en Paraguay, y antes y después de la introducción de elecciones populares de gobernadores en Venezuela (1988). En esta sección, los valores de cada uno de estos países reflejan su desempeño en el último período. En el capítulo 7 se discuten ciertos cambios de estos aspectos de las políticas públicas que tuvieron lugar en algunos de estos países.

**Recuadro 6.1****Capacidades del Estado**

Un Estado debe tener ciertas capacidades para realizar determinadas funciones esenciales. Debe tener la capacidad de mantener la estabilidad macroeconómica y de garantizar el crecimiento económico, imprimir credibilidad a las promesas a largo plazo, y ejecutar y aplicar efectivamente esas políticas en el curso del tiempo, además de velar por que no sean manipuladas por intereses especiales. Kent Weaver y Bert Rockman<sup>1</sup> elaboraron una excelente lista de capacidades clave del Estado en relación con 10 tareas:

1. *Establecer y mantener prioridades* entre las múltiples demandas contrapuestas.
2. *Focalizar los recursos* hacia donde sean más efectivos.
3. *Innovar* cuando las políticas fallan.
4. *Coordinar objetivos contrapuestos* dentro de un todo coherente.
5. *Capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos.*
6. *Representar intereses difusos y desorganizados* además de aquellos que están concentrados y bien organizados.
7. *Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno* una vez que se hayan decidido.
8. *Garantizar la estabilidad de las políticas* para dar tiempo a que funcionen.
9. *Formular y mantener compromisos internacionales* en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo.
10. *Manejar las escisiones políticas* para que la sociedad no degenera en una guerra civil.

Estas capacidades del Estado se encuadran muy bien en las características clave de las políticas públicas que se plantean en este capítulo. La encuesta sobre capacidades del Estado que se utilizó en este estudio añadió algunos puntos a esta lista:

11. *Asegurar la adaptabilidad de las políticas* cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
12. *Garantizar la coherencia* entre diferentes ámbitos de políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
13. *Asegurar una coordinación efectiva de políticas* entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito.

<sup>1</sup> Weaver y Rockman (1993).

en lugar de presentar los valores de los índices para cada país, en este informe se agrupan los países en cada dimensión en tres categorías diferentes (baja, media o alta, según el valor del índice respectivo).<sup>4</sup>

## Estabilidad

Algunos países parecen capaces de sustentar la mayoría de las políticas a lo largo del tiempo. En otros las políticas se revierten con frecuencia, a menudo cada vez que cambian los vientos políticos. El hecho de contar con políticas estables no significa que estas no puedan variar, sino que los cambios tenderán a responder a shocks económicos, o al fracaso de políticas previas, y no a cambios de índole política. En países con políticas estables, los cambios tienden a incrementarse de manera gradual, consolidan los logros de gobiernos anteriores y generalmente se realizan por consenso. En cambio, los entornos de políticas volátiles se caracterizan por grandes oscilaciones y por la falta de consulta con los diferentes grupos de la sociedad. Como se señaló en el capítulo 2, en este estudio se asocia la estabilidad de las políticas públicas con la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones. De esta manera, la noción de estabilidad de las políticas está directamente vinculada a la noción de credibilidad de las políticas que se trató en el capítulo 2.<sup>5</sup>

La medición de la estabilidad de las políticas empleada en este estudio se basa en la encuesta del ICM y en la encuesta de capacidades del Estado. Además, se utiliza una variable sobre la volatilidad de las políticas basada en el índice de libertad económica de Fraser. Este índice, que el Instituto Fraser ha publicado con regularidad desde 1974, mide el grado en que las políticas y las instituciones de los países contribuyen a la libertad económica (incluidas dimensiones tales como el tamaño del gobierno, la protección de los derechos de propiedad y la libertad de los mercados). Dado que se hace hincapié en la estabilidad de las políticas, no se utiliza el nivel de libertad económica medido por el índice, sino su volatilidad. El índice de estabilidad de las políticas tiene seis componentes:

1. La desviación estándar del índice de libertad económica de Fraser para el país.<sup>6</sup>
2. El grado al que los cambios legales o políticos limitan la capacidad de planificación de las empresas (tomado del ICM).
3. El grado al que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los regímenes precedentes (tomado del ICM).

<sup>4</sup> La metodología empleada para agrupar a los países en las distintas categorías se explica detalladamente en el apéndice de datos.

<sup>5</sup> Esta noción de estabilidad de las políticas también está directamente relacionada con la noción de “determinación” (*resoluteness*) que presentan Cox y McCubbins (2001), tal como se plantea en el recuadro 2.2.

<sup>6</sup> Se eliminó la tendencia de la serie de datos de cada país antes de calcular la desviación estándar, de manera que los países que avanzaron de manera uniforme hacia una mayor (o menor) libertad de los mercados durante el período no fueron caracterizados como países con políticas volátiles.

4. La capacidad del Estado para establecer y mantener prioridades entre objetivos contrapuestos (pregunta de la encuesta sobre capacidades del Estado).
5. El grado al que los gobiernos garantizan la estabilidad de las políticas (tomado de la encuesta sobre capacidades del Estado).
6. El grado al que el Estado contrae y mantiene compromisos internacionales (tomado de la encuesta sobre capacidades del Estado).

Se normalizaron todas las variables incluidas en el índice de estabilidad de las políticas para que variasen en la misma escala (de 1 a 4, donde 4 representa la mayor estabilidad) y a cada una de ellas se le asignó una ponderación similar. Sobre la base del índice resultante, se aplicaron técnicas de análisis por conglomerados (*cluster analysis*) a fin de agrupar a los países en diferentes categorías para esta dimensión de las políticas públicas.<sup>7</sup> En el cuadro 6.1 se presentan los grupos de países según la dimensión de estabilidad de las políticas, así como las otras dimensiones que se tratan en las páginas siguientes.

### **Adaptabilidad**

Es conveniente que los países puedan adaptar sus políticas en respuesta a cambios en las condiciones económicas, y que puedan modificarlas cuando es evidente que no están dando resultados. No obstante, a veces los gobiernos abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y ponen en práctica políticas oportunistas y unilaterales más próximas a sus propias preferencias o a las de sus electores. Esto puede dar como resultado la volatilidad de las políticas, porque oscilan entre uno y otro extremo a medida que se alternan en el poder diferentes grupos. En entornos políticos que no facilitan la cooperación, los actores políticos en ocasiones acuerdan limitar ese oportunismo estableciendo reglas que son difíciles de cambiar, por ejemplo, incorporando en la Constitución reglas sobre las prestaciones jubilatorias o las transferencias intergubernamentales. Esto restringe la volatilidad de las políticas, pero a expensas de reducir su adaptabilidad. En otros casos, un sistema político tiende a producir bloqueos legislativos, y se vuelve difícil concretar el cambio. Cualquiera sea la razón, los países con políticas poco adaptables no podrán responder adecuadamente a los shocks, o pueden quedarse atrapados en políticas inadecuadas durante períodos prolongados.

El índice de adaptabilidad de las políticas que se emplea en este estudio (véanse las evaluaciones de los países en el cuadro 6.1) tiene dos componentes, ambos tomados de la encuesta sobre capacidades del Estado. El primero plantea en qué medida hay innovación cuando fallan las políticas. El segundo se refiere al grado en que los gobiernos garantizan la adaptabilidad de las políticas. Dado que en las encuestas internacionales como la del ICM no se incluyen preguntas directamente relacionadas con el concepto de adaptabilidad de las políticas, esta medición no es tan confiable como el índice de estabilidad de las políticas ni como otros índices de la política pública que se tratan en este capítulo.

<sup>7</sup> El análisis por conglomerados es un método de clasificación que se utiliza para segmentar un conjunto de casos. El objetivo es establecer un conjunto de conglomerados de manera que los casos del mismo conglomerado se asemejen más entre sí que a los casos de otros conglomerados. En el apéndice de datos se presenta una explicación más detallada de esta metodología.

## Coordinación y coherencia

Las políticas públicas son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el PFP. Idealmente, los diferentes actores que actúan en el mismo ámbito de políticas deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes, pero no siempre ocurre así. En algunos países, y en determinadas áreas, en la formulación de las políticas interviene un gran número de actores que no se comunican adecuadamente entre sí, lo cual lleva a lo que Cox y McCubbins han denominado “balcanización” de las políticas públicas.<sup>8</sup> La falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas. Esta falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o municipal, o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del PFP (como cuando las complicaciones que puede enfrentar la burocracia durante la fase de implementación de una política dada no se tienen en cuenta durante la etapa de diseño y aprobación).

La medición de coordinación y coherencia que se emplea en este estudio (véanse las evaluaciones de los países en el cuadro 6.1)<sup>9</sup> tiene dos componentes, ambos tomados de la encuesta sobre capacidades del Estado. El primero se refiere al grado en que las nuevas políticas son congruentes con las existentes. El segundo plantea si los diferentes encargados de formular políticas que operan en la misma área de política (o en ámbitos relacionados) coordinan sus acciones en forma efectiva.

## Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación

Una política puede estar muy bien diseñada, pasar sin cambio alguno por el proceso de aprobación y aun así ser totalmente ineficaz si no se implementa y se aplica efectivamente. En muchos países de América Latina la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas es bastante deficiente. Esto está asociado en parte a la falta de burocracias capaces e independientes, así como a la falta de sistemas judiciales fuertes. La calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas en un país determinado dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.

El índice de implementación y aplicación efectiva empleado en este estudio (véanse las evaluaciones de países en el cuadro 6.1) se elaboró a partir de cuatro componentes:

1. El grado de aplicación efectiva del salario mínimo (tomado del ICM).
2. El grado de control de la evasión de impuestos (tomado del ICM).
3. La coherencia con la que se implementa la reglamentación ambiental (tomado del ICM).

<sup>8</sup> Véase Cox y McCubbins (2002). La balcanización se refiere a un proceso de fragmentación o división de una región en regiones más pequeñas que a menudo son hostiles o no cooperan entre ellas. En el caso de las políticas públicas, el término se refiere a la fragmentación de la formulación de políticas, no necesariamente a lo largo de fronteras geográficas.

<sup>9</sup> Sin embargo, como en el caso de la adaptabilidad, el índice se basa en solo dos preguntas de la encuesta de capacidades del Estado, de manera que probablemente las clasificaciones para esta categoría no sean tan confiables como otras que se basan en una gama más amplia de variables.

4. El grado en que el Estado garantiza la implementación eficaz de las políticas públicas (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

### **Orientación al interés público**

La orientación al interés público se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir impuestos (es decir, se orientan al interés privado).<sup>10</sup> Esta dimensión está directamente vinculada a la desigualdad, sobre todo porque quienes se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la elite, que detentan el poder económico y político para inclinar las decisiones de políticas en su favor.

La medición de la orientación al interés público que se emplea en este estudio (véanse las evaluaciones de países en el cuadro 6.1) tiene cuatro componentes:

1. El grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones en sus decisiones de políticas (tomado del ICM).
2. El grado en que las transferencias sociales realmente llegan a los pobres y no a los ricos (tomado del ICM).
3. La capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).
4. El grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de intereses concentrados y bien organizados (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

### **Eficiencia**

Un aspecto crucial de una buena formulación de políticas es la capacidad del Estado para asignar sus escasos recursos a aquellas actividades de las que obtienen el mayor rendimiento. Esta característica de las políticas guarda cierta relación con la orientación al interés público, dado que en la medida en que los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento del interés general, se estarían alejando de la asignación más eficiente de recursos. El índice de eficiencia empleado en este estudio (véanse las evaluaciones de países en el cuadro 6.1) tiene dos componentes:

1. El grado en que la composición del gasto público genera derroche (tomado del ICM).
2. El grado en que los recursos están focalizados en aquellas actividades en las que son más efectivos (pregunta de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

<sup>10</sup> Véase Cox y McCubbins (2001).

**Cuadro 6.1 Características clave de las políticas públicas**

<b>País</b>	<b>Estabilidad</b>	<b>Adaptabilidad</b>	<b>Implementación y aplicación efectiva</b>	<b>Coordinación y coherencia</b>	<b>Orientación al interés público</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Índice de políticas</b>
Argentina	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
Bolivia	Media	Alta	Media	Media	Media	Media	Media
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy alta
Colombia	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Costa Rica	Alta	Media	Alta	Media	Alta	Alta	Alta
Ecuador	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
El Salvador	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Guatemala	Media	Media	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Honduras	Alta	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
México	Alta	Media	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Nicaragua	Media	Media	Media	Baja	Baja	Media	Baja
Panamá	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja
Paraguay	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Perú	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
República Dominicana	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
Uruguay	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Venezuela	Baja	Baja	Media	Baja	Media	Baja	Baja

*Nota:* Las características clave de las políticas públicas se clasifican en las categorías "alta", "media" o "baja" utilizando el análisis por conglomerados (véase el apéndice de datos). En el caso de Chile, su índice de políticas está en una categoría propia, "muy alta," porque su desempeño fue superior al de los demás países, que fueron clasificados de la forma antedicha.

Estos índices, cuyo propósito es captar aspectos de las políticas públicas de un país en los últimos veinte años o desde el retorno a la democracia, no reflejan necesariamente las características de las políticas del gobierno actual.

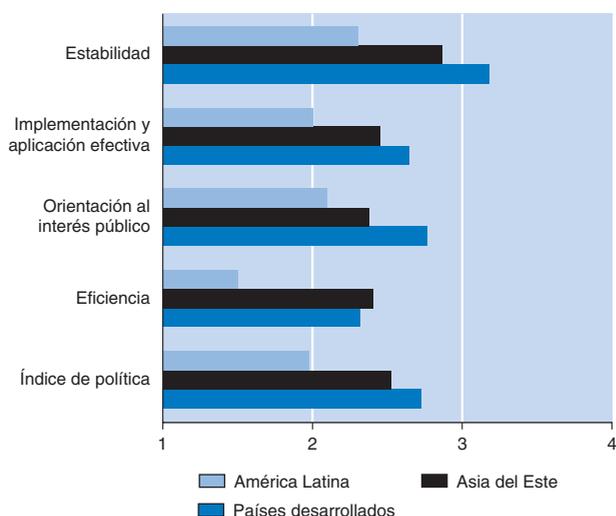
*Fuente:* Stein y Tommasi (2005).

## Índice general de calidad de las políticas públicas

En las secciones precedentes se identificaron varios aspectos clave de las políticas públicas: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y la aplicación efectiva, orientación al interés público y eficiencia. Si bien puede haber otras características pertinentes de las políticas públicas que no se incluyeron en el análisis, las mencionadas deberían aportar, en su conjunto, una clara imagen de la calidad de la formulación de políticas en los países latinoamericanos.

Los diferentes índices que se han elaborado para medir estas características fundamentales podrían combinarse de diversas maneras para obtener un índice general de la calidad de las políticas públicas. En este estudio se asigna la misma ponderación a cada una de las características discutidas, es decir, se utiliza el promedio simple de los diferen-

**GRÁFICO 6.1** Características clave de las políticas públicas: comparación entre regiones (utilizando datos internacionales) (Escala de 1 a 4)



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Foro Económico Mundial (varios años).

tes índices. No obstante, el método específico empleado para combinar los distintos índices y obtener el índice general de la calidad de las políticas públicas (o, en aras de la simplicidad, el “índice de políticas”) no introduce sesgos en los resultados<sup>11</sup> ni en la agrupación de los países en las categorías que se muestran en la última columna del cuadro 6.1.<sup>12</sup>

¿Cómo se compara América Latina con otras regiones en lo que respecta a estos aspectos de las políticas públicas? Una limitación importante al efectuar una comparación interregional es la falta de datos similares sobre países de otras regiones. En particular, la encuesta sobre las capacidades del Estado que se realizó

<sup>11</sup> La correlación entre el índice general resultante y una medición alternativa en la cual se ponderan las diferentes características según el número de subcomponentes de cada una de ellas (seis en el caso de la estabilidad, dos en el caso de la adaptabilidad, etc.) es 0,99.

<sup>12</sup> Como en el caso de los índices considerados individualmente, los países se agruparon utilizando un análisis por conglomerados. En este caso, Chile, cuya puntuación en el índice de políticas era mucho mayor que la del resto de los países, quedó colocado en una categoría propia (“muy alta”), mientras que el resto de los países se distribuyó en las categorías “alta”, “media” y “baja”.

para este informe no incluye otros países, pero los datos del Instituto Fraser y del ICM abarcan un conjunto mucho más amplio de países. No es posible comparar a América Latina directamente con otras regiones utilizando todos los datos pero sí es posible hacerlo empleando una versión modificada de los índices que incluyen únicamente los datos de estas últimas fuentes. Resulta tranquilizador constatar que la correlación entre el índice de políticas original y su versión modificada es de 0,91 para el caso de los países de América Latina, lo que sugiere que la comparación es válida.

En el gráfico 6.1 se presenta el índice promedio para cada uno de los componentes,<sup>13</sup> así como la versión modificada (sobre la base de indicadores comparativos internacionales) del índice de políticas para los tres grupos de países: América Latina, Asia del Este y países desarrollados. Deben señalarse dos cosas. En primer lugar, América Latina está a la zaga de Asia del Este y del mundo desarrollado en todos y cada uno de los diferentes componentes de políticas. En cuanto al índice general, el promedio para América Latina es 1,98 en una escala de 1 a 4. Los países de Asia del Este registran un índice promedio de 2,53 y los países desarrollados de 2,73. Segundo, la diferencia entre América Latina y las demás regiones varía según la característica de que se trate. América Latina registra los valores más bajos en estabilidad y eficiencia pero se acerca al resto, o al menos a los países de Asia del Este, en lo que respecta a la orientación al interés público.

## Características de las políticas públicas y desarrollo económico

En las secciones anteriores se elaboraron mediciones de varias características clave de las políticas públicas. Un supuesto importante en el que se basó la elaboración de estos índices fue que las características que se están midiendo, como estabilidad, adaptabilidad y calidad de la implementación, deberían ser ingredientes importantes para el desarrollo económico. Esta sección aporta evidencia en favor de esta hipótesis, mostrando la asociación que existe entre las diferentes características analizadas, así como el índice general de políticas y varias medidas de desarrollo económico.

Las medidas de desarrollo económico que se utilizaron son las siguientes:

- Crecimiento del PIB per cápita, en dólares de EE.UU., según la paridad del poder adquisitivo (PPA) entre 1980 y 2002 (tomado de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial).
- El cambio en el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD entre 1980 y 2002. El IDH combina varias medidas de alfabetización y esperanza de vida con el PIB per cápita para medir los logros de un país en términos de desarrollo humano.
- La reducción de los índices de pobreza entre 1980–1990 y 1995–2000 (tomados de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial).

<sup>13</sup> En esta comparación no se incluyen los índices de adaptabilidad y coordinación porque estaban basados exclusivamente en la encuesta de las capacidades del Estado.

- Dos medidas diferentes de bienestar, elaboradas por el Banco Mundial, que combinan mediciones de ingresos con diferentes mediciones de desigualdad del ingreso, sugeridas por Amartya Sen y Anthony Atkinson, respectivamente.<sup>14</sup>

En el cuadro 6.2 se presentan las correlaciones entre los diferentes componentes y el índice de políticas, por un lado, y cada una de estas cinco mediciones de bienestar, por el otro. En el panel superior se muestran estas correlaciones en lo que atañe a los países latinoamericanos, utilizando los índices que combinan datos internacionales con datos de la encuesta sobre las capacidades del Estado. En el panel inferior se presenta información comparable sobre una muestra más amplia de países en desarrollo, utilizando únicamente la versión modificada del índice, basada en datos comparativos internacionales. Para cada medida del bienestar indicada a la izquierda, los números de la línea superior presentan correlaciones simples, en tanto que los números de la línea inferior presentan correlaciones parciales, controlando los efectos del PIB per cápita inicial (1980), a fin de tener en cuenta efectos potenciales de convergencia.<sup>15</sup>

Como muestran las correlaciones presentadas en el cuadro, el índice de políticas mantiene una asociación positiva con cada una de las medidas de desarrollo. En 14 de 16 correlaciones la asociación es estadísticamente significativa. En algunos casos las correlaciones son muy altas. Además, tienden a ser más altas para la muestra de países de América Latina, donde hay mayores similitudes entre los países. Sin embargo, el nivel de significación es más alto para la muestra de países en desarrollo, lo que no resulta sorprendente dado que el tamaño de la muestra es mucho mayor. Los índices correspondientes a características individuales también mantienen una buena correlación con la mayoría de las medidas del bienestar empleadas.

## Relación entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas

En el resto de este capítulo se combinan la información sobre las características de las políticas públicas en América Latina con algunos de los indicadores de la manera en que operan sus sistemas políticos que se desarrollaron en la segunda parte de este informe. En las secciones siguientes se muestran las correlaciones entre las características de las políticas públicas y una serie de variables políticas e institucionales. Este análisis se basa en el marco conceptual presentado en el capítulo 2 y en algunos conceptos tomados de la bibliografía sobre el tema discutida en la segunda parte del informe.

El marco presentado en el capítulo 2 subrayaba que puede facilitarse la formulación adecuada de políticas si los actores políticos tienen horizontes relativamente largos, y los escenarios para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas tienen un alcance relativamente amplio y están bien institucionalizados. A

<sup>14</sup> Véase en Gasparini (2004) una explicación de estos índices de bienestar.

<sup>15</sup> En el caso de las correlaciones parciales, la idea es verificar si los países cuyo índice de políticas es más alto de lo previsto, dado su PIB per cápita inicial, tienden a tener indicadores del desarrollo también más altos de lo previsto, dado su ingreso inicial.

**Cuadro 6.2 Aspectos clave de las políticas públicas y desarrollo económico: correlaciones simples y parciales**

Países latinoamericanos								
	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y aplicación efectiva	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de política	Número de observaciones
Crecimiento del PIB por habitante	0,643 <sup>***</sup>	0,543 <sup>**</sup>	0,722 <sup>***</sup>	0,653 <sup>***</sup>	0,573 <sup>**</sup>	0,674 <sup>***</sup>	0,700 <sup>***</sup>	18
Índice de desarrollo humano (cambio)	0,453 <sup>*</sup>	0,445 <sup>*</sup>	0,505 <sup>**</sup>	0,545 <sup>**</sup>	0,287	0,512 <sup>**</sup>	0,509 <sup>**</sup>	18
Reducción de la pobreza	0,202	0,602 <sup>***</sup>	0,186	0,519 <sup>**</sup>	0,199	0,375	0,376	18
Índice de bienestar (Sen)	0,418 <sup>*</sup>	0,782 <sup>***</sup>	0,428 <sup>*</sup>	0,711 <sup>***</sup>	0,464 <sup>*</sup>	0,592 <sup>***</sup>	0,614 <sup>***</sup>	18
Índice de bienestar (Atkinson)	0,467 <sup>*</sup>	0,455 <sup>*</sup>	0,427 <sup>*</sup>	0,322	0,353	0,372	0,439 <sup>*</sup>	17
	0,339	0,377	0,268	0,235	0,177	0,226	0,300	17
	0,791 <sup>***</sup>	0,685 <sup>***</sup>	0,950 <sup>***</sup>	0,688 <sup>***</sup>	0,839 <sup>***</sup>	0,856 <sup>***</sup>	0,871 <sup>***</sup>	16
	0,649 <sup>***</sup>	0,610 <sup>**</sup>	0,800 <sup>***</sup>	0,590 <sup>**</sup>	0,639 <sup>***</sup>	0,739 <sup>***</sup>	0,730 <sup>***</sup>	16
	0,791 <sup>***</sup>	0,630 <sup>***</sup>	0,949 <sup>***</sup>	0,635 <sup>***</sup>	0,817 <sup>***</sup>	0,826 <sup>***</sup>	0,843 <sup>***</sup>	16
	0,647 <sup>***</sup>	0,548 <sup>**</sup>	0,796 <sup>***</sup>	0,528 <sup>**</sup>	0,605 <sup>**</sup>	0,704 <sup>**</sup>	0,695 <sup>***</sup>	16

Países en desarrollo								
	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y aplicación efectiva	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de política	Número de observaciones
Crecimiento del PIB por habitante	0,489 <sup>***</sup>	—	—	0,261 <sup>*</sup>	0,193	0,467 <sup>***</sup>	0,420 <sup>***</sup>	52
Índice de desarrollo humano (cambio)	0,491 <sup>***</sup>	—	—	0,337 <sup>**</sup>	0,236	0,476 <sup>***</sup>	0,445 <sup>***</sup>	47
Reducción de la pobreza	0,215	—	—	0,585 <sup>***</sup>	0,485 <sup>***</sup>	0,249 <sup>*</sup>	0,400 <sup>**</sup>	52
	0,199	—	—	0,567 <sup>***</sup>	0,476 <sup>***</sup>	0,283 <sup>*</sup>	0,393 <sup>*</sup>	47
	0,511 <sup>***</sup>	—	—	0,332 <sup>**</sup>	0,222	0,448 <sup>***</sup>	0,461 <sup>***</sup>	42
	0,514 <sup>***</sup>	—	—	0,327 <sup>**</sup>	0,202	0,445 <sup>***</sup>	0,450 <sup>***</sup>	37

— No está disponible.

\* Significativo al 10%

\*\* Significativo al 5%

\*\*\* Significativo al 1%

Nota: Para cada variable de bienestar listada en la columna de la izquierda, en la primera línea se presentan correlaciones simples con cada una de las variables políticas del encabezamiento de las columnas, mientras que en la segunda línea se presentan (en bastardillas) correlaciones parciales (controlando el efecto del PIB por habitante de 1980).

Fuente: Banco Mundial (varios años), Stein y Tommasi (2005), Gasparini (2004), y PNUD (varios años).

continuación se analizan algunas de las características de los principales actores y escenarios que pueden mejorar la manera en que se formulan las políticas.

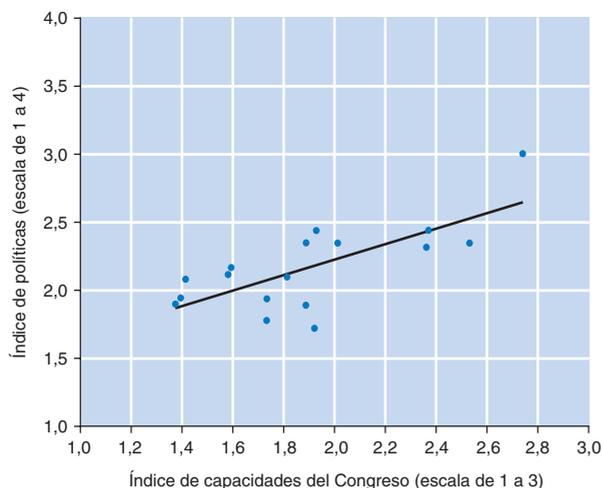
### Las capacidades de formulación de políticas del Congreso

Las legislaturas son instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de la democracia. Dada su responsabilidad constitucional, la legislatura nacional es el escenario natural para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos. El Poder Legislativo tiene una representación más amplia que el Ejecutivo, y como tal puede servir de arena para acuerdos políticos intertemporales. Una legislatura compuesta por legisladores profesionales con capacidades técnicas para analizar y supervisar las políticas, y con estructuras organizativas adecuadas, puede facilitar la elaboración de políticas relativamente consensuales y consistentes (estables) en el tiempo.

En el capítulo 3 se presenta un índice (el índice de capacidad del Congreso) que trata de medir en qué grado el Congreso, como institución, cuenta con las capacidades adecuadas para desempeñar la función de formular políticas. El análisis se centró en algunos aspectos del Congreso en tanto organización, así como en algunas características de los legisladores. En el índice se incluyen variables tales como la solidez y la especialización de los comités legislativos, la confianza del público en el Congreso como institución, el

nivel de escolaridad de los legisladores, su experiencia técnica y el grado en que el Congreso ofrece perspectivas de carrera interesantes para los políticos.

**GRÁFICO 6.2** Las capacidades del Congreso y la calidad de las políticas públicas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y compilación de los autores.

En el gráfico 6.2 se presenta la correlación entre el índice de capacidad del Congreso y el índice de políticas. Es bastante evidente la relación positiva que existe entre ambas variables. La correlación es de 0,699, y es estadísticamente muy significativa.<sup>16</sup>

Si bien el gráfico muestra una fuerte asociación entre el índice de capacidad del Congreso y el índice de políticas, dicha asociación no necesariamente implica cau-

<sup>16</sup> Dado que el objetivo es establecer vínculos entre las variables institucionales y la calidad de las políticas y no identificar a los países con las mejores o las peores políticas, se omiten los nombres de los países en los diagramas de dispersión presentados aquí.

salidad. Por ejemplo, ambas variables podrían explicarse mediante una tercera, como el nivel de desarrollo económico. Por eso, se verificó si el vínculo entre estas variables sobrevive después de controlar por el nivel de ingresos per cápita en 1980<sup>17</sup> y se determinó que sí lo hace. Se efectuaron verificaciones similares de los otros vínculos entre el índice de políticas (y sus componentes) y las otras variables institucionales (relacionadas con los partidos, el Poder Judicial, etc.) empleadas en esta sección. En el cuadro 6.3 se presenta información sobre la correlación de cada una de las características de políticas identificadas previamente en el capítulo y de cada una de las variables políticas e institucionales analizadas. (Para cada variable institucional, el número de arriba presenta una correlación simple y el número de abajo, una correlación parcial, controlando el efecto del PIB per cápita.)

### **Características de los sistemas de partidos políticos**

Los partidos son organizaciones cuya función es representar y combinar diversos intereses de la sociedad y como tales son, por naturaleza, organizaciones de amplio alcance que podrían facilitar las negociaciones políticas en el PFP.

Como se señala en el capítulo 3, la estructura y la organización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos de un país pueden tener una fuerte influencia en el PFP. Los partidos políticos pueden desempeñar un rol directo en el PFP, pero también pueden hacerlo en forma indirecta, a través de su interacción con (y su influencia en) otras instituciones. Por ejemplo, en algunos países los partidos son actores importantes en la definición y articulación de programas de política en el ámbito nacional y están en condiciones de participar en forma efectiva en debates sobre política pública, aun cuando estén en la oposición. Pero las características del sistema de partidos también pueden afectar al PFP de una manera más indirecta, por ejemplo influyendo en la viabilidad de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso o en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más limitados o más amplios de intereses sociales. Esta sección se centra en algunas características de los partidos y los sistemas de partidos que les dan más amplitud a los partidos para su participación en la definición de las políticas, y analiza los efectos de esas características en la calidad de las políticas públicas. Una de esas características es el grado de institucionalización. Los partidos y los sistemas de partidos institucionalizados, sobre todo cuando además son programáticos, serán más proclives a alentar horizontes temporales prolongados, y a impedir que los políticos desarrollen comportamientos oportunistas. También pueden facilitar negociaciones intertemporales, dentro del partido y entre diferentes partidos, porque es más probable que los compromisos contraídos por los actuales dirigentes de los partidos se respeten en el futuro. Otra característica que podría facilitar la amplitud de la participación de los partidos es su atención relativa a cuestiones de orden nacional, como lo indican las mediciones de nacionalización de los sistemas de

<sup>17</sup> Esto se hizo utilizando correlaciones parciales en lugar de correlaciones simples. En el caso de las correlaciones parciales, la idea es determinar si los países cuyo índice de capacidad del Congreso es superior al previsto, dado su nivel de ingreso inicial, tienden a tener índices de políticas que también son más altos de lo previsto, dado su nivel de ingreso.

**Cuadro 6.3 Correlaciones de las variables institucionales y políticas con características clave de las políticas**

	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación efectiva	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de política	Número de observaciones
Índice de capacidad del Congreso	0,740*** 0,722***	0,570** 0,543**	0,754*** 0,752***	0,503** 0,472**	0,624*** 0,601***	0,614*** 0,606***	0,699*** 0,679***	18 18
Institucionalización del sistema de partidos	0,388 0,401	0,150 0,164	0,315 0,321	0,104 0,120	0,041 0,054	0,287 0,295	0,250 0,263	18 18
Nacionalización del sistema de partidos	0,505*** 0,625***	0,367 0,493*	0,409 0,481	0,313 0,434*	0,132 0,221	0,496*** 0,584**	0,420* 0,533**	17 17
Partidos programáticos	0,431* 0,446*	0,478** 0,495**	0,478** 0,486**	0,351 0,370	0,385 0,401*	0,616*** 0,626***	0,499** 0,514**	18 18
Independencia judicial	0,866*** 0,850***	0,705*** 0,678***	0,808*** 0,809***	0,722*** 0,693***	0,661*** 0,637***	0,751*** 0,745***	0,835*** 0,816***	18 18
Estabilidad del Gabinete	0,450 0,442	0,362 0,350	0,441 0,440	0,352 0,339	0,472 0,466	0,530 0,525	0,464 0,456	10 10
Proporción de ministros provenientes del servicio civil	0,613 0,669*	0,312 0,343	0,340 0,463	0,420 0,400	0,200 0,263	0,317 0,383	0,411 0,467	8 8
Desarrollo del servicio civil	0,524** 0,526**	0,562** 0,548**	0,542** 0,611***	0,536** 0,503**	0,631*** 0,646***	0,452* 0,482**	0,588** 0,599***	18 18
Proporcionalidad del sistema electoral	-0,040 -0,065	0,191 0,163	-0,210 -0,224	0,036 0,004	-0,110 -0,139	-0,208 -0,226	-0,063 -0,089	18 18
Número efectivo de partidos legislativos	-0,221	0,060	-0,168	0,019	-0,082	-0,261	-0,110	18
Poderes partidarios del Presidente	-0,028 0,029	-0,018 -0,108	-0,214 0,040	-0,070 -0,043	-0,165 0,034	-0,325 0,161	-0,191 0,001	18 18

\* Significativo al 10%.

\*\* Significativo al 5%.

\*\*\* Significativo al 1%.

*Nota:* Para cada variable política listada en la columna de la izquierda, en la primera línea se presentan correlaciones simples con cada una de las variables políticas del encabezamiento de las columnas, mientras que en la segunda línea se presentan (en bastardillas) correlaciones parciales (controlando el efecto del PIB por habitante de 1980).

*Fuente:* Stein y Tommasi (2005), Jones (2005), Martínez-Gallardo (2005b), Zuvanic e Iacoviello (2005), Foro Económico Mundial (2004) y compilación de los autores.

partidos. La eficiencia con que los partidos desempeñen sus funciones en el PFP también dependerá de los principales incentivos y orientaciones de sus actores clave.

### *Institucionalización y orientación programática del sistema de partidos*

En sistemas de partidos bien institucionalizados es probable que los partidos tengan horizontes más largos e intereses de mayor cobertura que los ciudadanos o políticos individualmente. Los partidos son identidades colectivas, que tienen interés en mantener o fortalecer su reputación con el tiempo. Los partidos que funcionan razonablemente bien tienen mayores posibilidades de controlar los incentivos de algunos políticos para comportarse de manera oportunista y dedicarse a actividades que les reporten beneficios a corto plazo, ya sean beneficios materiales a cambio de favores concedidos a ciertos grupos de votantes o beneficios simbólicos al entregarse a sus inclinaciones ideológicas personales. Es más probable que los partidos con mayor permanencia y bien institucionalizados mantengan una coherencia a largo plazo como actores en la formulación de políticas y contribuyan a generar una mayor cooperación intertemporal.

Cuando existe un sistema con un número relativamente pequeño de partidos bien establecidos, alternándose en las funciones de gobierno, es más probable que se respeten algunas reglas básicas de interacción y que se establezcan orientaciones de políticas sostenidas y relativamente consensuales sobre temas cruciales (lo que se conoce como políticas de Estado).<sup>18</sup> Las interacciones entre partidos institucionalizados que se orientan hacia la formulación de políticas nacionales también pueden hacer que el sistema de formulación de políticas sea más creíble y predecible, y complemente o incluso sustituya mecanismos de negociación legislativos bien institucionalizados.

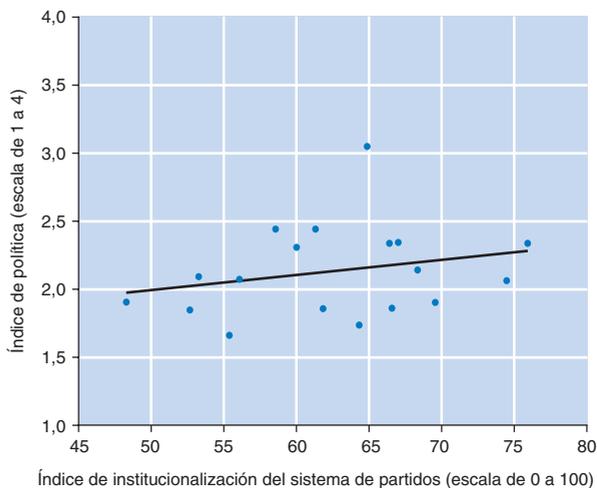
Por eso, se espera que la institucionalización del sistema de partidos tenga efectos positivos en ciertas características clave de las políticas, como la estabilidad. La asociación entre la institucionalización de los partidos y el índice de políticas que se presenta en el gráfico 6.3, aunque positiva, no es muy fuerte porque esta variable no tiene un impacto directo. En algunos países, como Colombia y en cierta medida Brasil, las políticas son relativamente eficaces pese a que los sistemas de partidos no están muy institucionalizados. En estos países la institucionalización de la formulación de políticas parece tener lugar en otros ámbitos, como el Congreso y la burocracia. En ambos países los partidos están más institucionalizados en el ámbito legislativo (por ejemplo, en su participación en ciertas comisiones legislativas clave) que en el terreno electoral, que es el que mejor capta el índice de institucionalización del sistema de partidos que se utilizó en este estudio.

Por otra parte, algunos partidos están razonablemente institucionalizados, pero se ven más preocupados por mantener redes de apoyo clientelistas (a menudo con base geográfica) que por la naturaleza de las políticas públicas. En el gráfico 6.4 se muestran los valores del índice de políticas para diferentes configuraciones de la institucionalización

<sup>18</sup> Al mismo tiempo, hay casos en los cuales los sistemas de partidos están sumamente institucionalizados y producen políticas relativamente efectivas, pero a su vez impiden la participación política. Un claro ejemplo lo constituye Venezuela, en los años sesenta, setenta y ochenta. Véase una explicación más detallada sobre este país en Monaldi et al. (2005) y en el capítulo 11 de este informe.

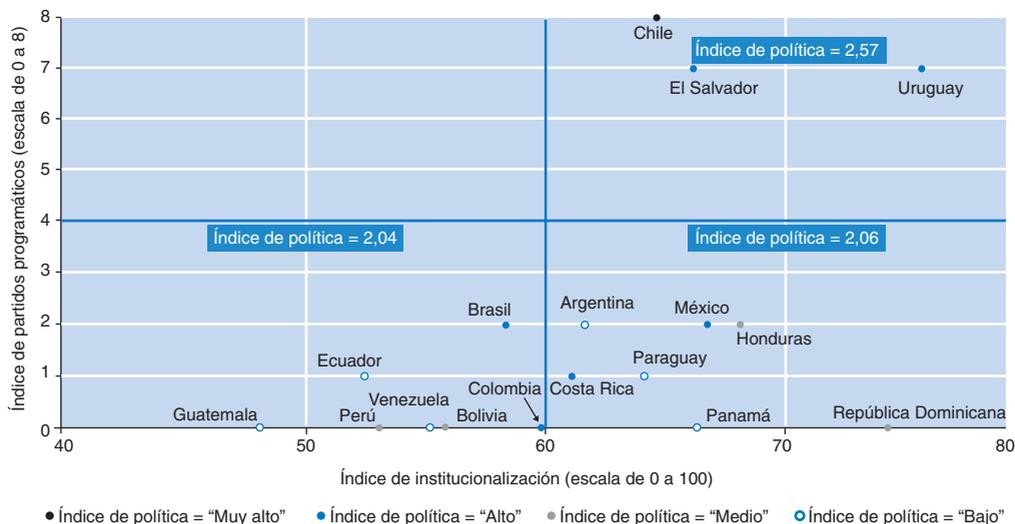
del sistema de partidos y el grado en que los partidos son programáticos. Lo primero que se observa es que, como se señala en el capítulo 3, no hay ningún país con partidos programáticos que no estén institucionalizados (el cuadrante superior izquierdo del gráfico esta vacío). El gráfico también sugiere que la institucionalización no se traduce en mejores políticas cuando los partidos no son programáticos. Las políticas solo son mejores cuando los sistemas de partidos están institucionalizados y son programáticos.

**GRÁFICO 6.3** Institucionalización del sistema de partidos y la calidad de las políticas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Jones (2005).

**GRÁFICO 6.4** La institucionalización del sistema de partidos, la orientación programática y la calidad de las políticas



Nota: Los valores reportados muestran el promedio del índice de política de los países incluidos en cada cuadrante. Se ha omitido a Nicaragua en este gráfico porque su puntuación en los índices programático y de institucionalización puede resultar equívoca (véase la nota 14 del capítulo 3).

Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Jones (2005).

### Nacionalización del sistema de partidos

En un sistema de partidos nacionalizado los partidos tienden a hablar y a actuar con una orientación nacional común en lugar de dividirse siguiendo temas regionales o subnacionales y centrándose en ellos. En sistemas de partidos muy nacionalizados, es probable que los temas nacionales sean de crucial importancia en las carreras de los legisladores. Cuando la nacionalización de los partidos es débil, las preocupaciones de los legisladores y de los políticos tenderán a centrarse menos en cuestiones de política pública nacional.

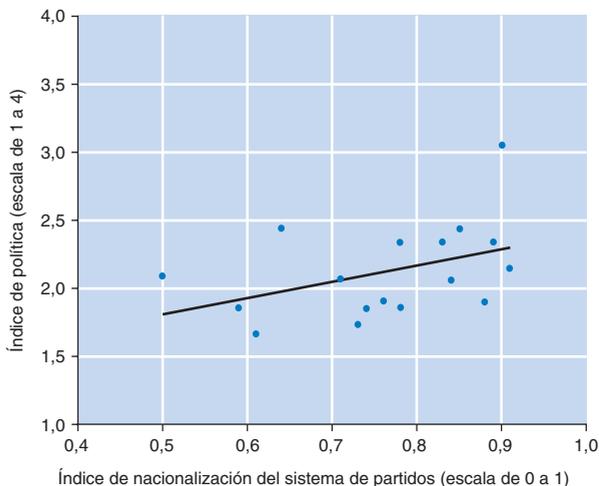
Es probable que los partidos con bases geográficas más amplias ayuden a generar mejores políticas nacionales. En este estudio se utiliza el Índice de nacionalización del sistema de partidos que se explicó en el capítulo 3 para captar esta dimensión institucional. En el gráfico 6.5 se muestra la asociación entre el índice de políticas y el Índice de nacionalización del sistema de partidos. La correlación entre ambas variables es 0,420 y es significativa al nivel de confianza de 90%. (Las correlaciones son aún más marcadas en el ejercicio en el que se controla por el PIB per cápita.)

Este resultado sugiere que si bien un sistema político más descentralizado geográficamente puede ser beneficioso en algunos aspectos (porque “acerca el gobierno al pueblo”), también puede tener algunos efectos nocivos en la calidad de la formulación de políticas nacionales. Como se verá en el capítulo 7 en la discusión sobre Colombia, esta es solo una de las formas en que se puede generar tensión entre una mayor inclusión y representación por un lado, y la complicación de la efectividad del gobierno en el ámbito nacional por el otro.<sup>19</sup>

### Implementación y aplicación efectiva

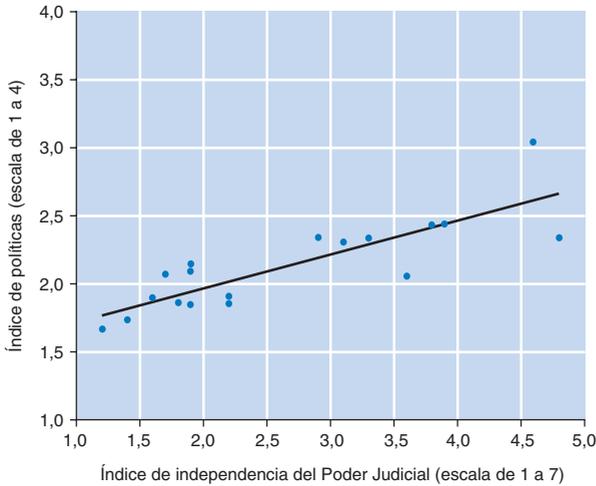
Es más probable que surjan políticas con buenas propiedades en entornos donde hay más cooperación al formularlas. La implementación y la aplicación efectiva adecuadas facilitan esa cooperación y por ende mejoran la calidad de las políticas. El Poder Judicial

**GRÁFICO 6.5** La nacionalización del sistema de partidos y la calidad de las políticas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Jones (2005).

<sup>19</sup> Véase también la explicación que se presenta en el capítulo 11 sobre el impacto de la introducción de las elecciones de gobernadores y alcaldes en el PFP de Venezuela.

**GRÁFICO 6.6 Independencia del Poder Judicial y la calidad de las políticas**

Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Foro Económico Mundial (2004).

es el órgano más obvio para ocuparse de hacer cumplir la normativa en el sistema político. La burocracia desempeña un rol predominante en la implementación de las políticas y por eso es probable que algunas de sus características y capacidades repercutan en la calidad de la implementación. Por otra parte, la calidad de la burocracia también puede afectar a la capacidad de otros actores políticos para negociar y hacer cumplir acuerdos intertemporales. De hecho, la delegación de funciones en una burocracia competente podría, en algunos casos, ser la mejor manera de hacer

cumplir la ejecución intertemporal de los acuerdos políticos. Los ministros y, en términos más generales, los gabinetes, también desempeñan una función crucial en el diseño, el debate y la implementación de las políticas públicas en América Latina.

A continuación se analiza de qué manera algunas características del Poder Judicial, el gabinete y la burocracia inciden en las propiedades de las políticas públicas.

### El Poder Judicial

De todas las funciones que desempeña el Poder Judicial en la organización política, hay una que es particularmente importante dentro del marco conceptual que se presenta en el capítulo 2: la de árbitro imparcial, que asegura la aplicación efectiva intertemporal de decisiones políticas y de política previas, que se reflejan en la Constitución y en las leyes. Un Poder Judicial que desempeña este rol con eficacia mejorará algunas características de las políticas públicas, como la estabilidad y la aplicación efectiva. Por lo general, la Corte Suprema o una institución equivalente se encarga de que el presidente no se extralimite en sus funciones frente al Congreso, y que ninguno de los poderes viole la Constitución. El Poder Judicial no estará en buenas condiciones de desempeñar este rol si no es independiente del Poder Ejecutivo de turno.

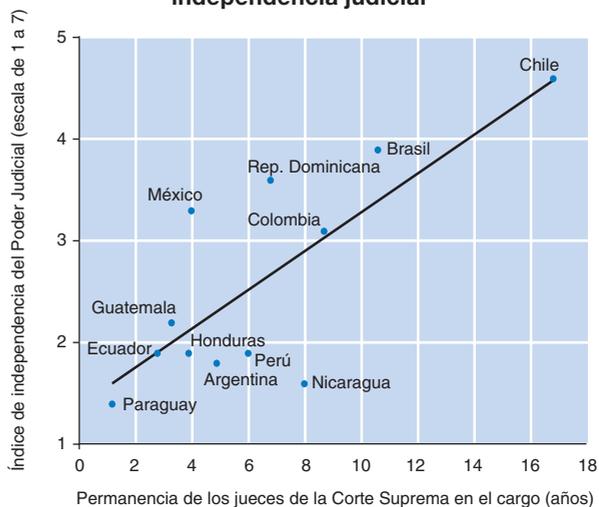
En el gráfico 6.6 se muestra el índice de políticas con respecto a la medición de la independencia del Poder Judicial realizada por el Foro Económico Mundial, que se trató en el capítulo 4. La correlación entre estas dos mediciones es 0,835, y resulta significativa al nivel de confianza de 99%. Por consiguiente, la presencia de un árbitro razonablemente independiente resulta ser muy importante para determinar si el juego político genera políticas de buena calidad. Esta aseveración parece ser válida para cada una de las características de las políticas que se analizan en este estudio.

La conformación de un Poder Judicial independiente es un proceso complejo que por lo general requiere mucho tiempo. Esto puede verse en el gráfico 6.7, donde se muestra una fuerte correlación (0,771, significativa al nivel de confianza de 99%) entre la independencia del Poder Judicial y la duración de los mandatos de los jueces en la magistratura (véase también el cuadro 6.3). No cabe duda de que una Corte Suprema cuyos integrantes rotan con demasiada frecuencia tiene pocas probabilidades de adquirir mucha independencia. Dado que en la mayoría de los países es el presidente quien nombra a los jueces, es probable que en los países donde la permanencia de los jueces en sus funciones es breve la mayoría de los jueces de la Corte Suprema sea designada por el presidente de turno. Asimismo, es menos probable que los jueces que deben su cargo al presidente en funciones demuestren independencia del Poder Ejecutivo al emitir sus fallos.<sup>20</sup>

Como se explica en el capítulo 4, el Poder Judicial puede desempeñar otras funciones además de hacer cumplir los acuerdos políticos vigentes. Una de ellas es la de ejercer el poder de veto. Puede considerarse que la Corte Suprema tiene poder de veto siempre que se requiera su asentimiento para promulgar un cambio de políticas.<sup>21</sup> Algunos observadores sostienen que es más difícil modificar las políticas a medida que aumenta el número de jugadores con poder de veto.<sup>22</sup> Siguiendo la teoría del poder de veto, podría predecirse que los poderes judiciales más fuertes (más independientes) inducirían a la estabilidad de las políticas y a su inmovilidad. Es decir, incrementarían la “capacidad de decisión” del sistema político (*decisiveness*) pero reducirían su “determinación” (*resoluteness*), según los términos empleados por Cox y McCubbins.<sup>23</sup>

Para comprobar esta hipótesis, en este estudio se analizó la correlación entre la independencia del Poder Judicial y las mediciones de estabilidad de las políticas (concepto asociado al de determinación) y de adaptabilidad de las políticas (concepto asociado al de capacidad de decisión). Resulta ser que *ambas* características guardan una correlación

**GRÁFICO 6.7** Permanencia de los jueces de la Corte Suprema en el cargo e independencia judicial



Fuente: Foro Económico Mundial (2004) y Henisz (2000).

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002).

<sup>21</sup> Sousa (2005).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Tsebelis (2002).

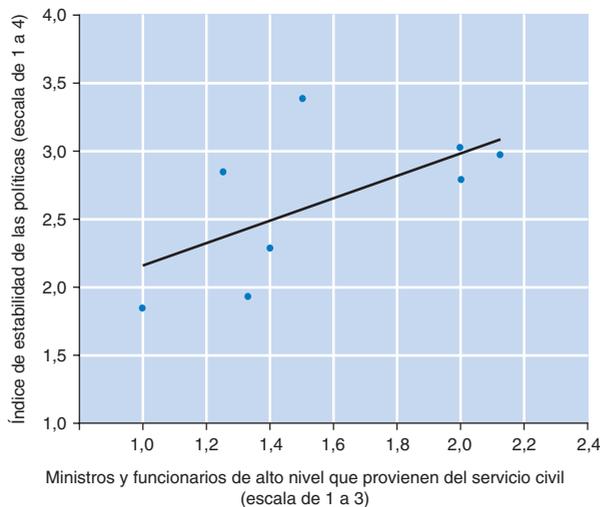
<sup>23</sup> Cox y McCubbins (2001).

positiva con la independencia judicial (0,866 y 0,705, respectivamente, y en los dos casos significativas al nivel de confianza de 99%). Esta observación es contraria a lo que cabría esperar si uno considerara únicamente el rol del Poder Judicial como jugador con poder de veto, lo que sugeriría una relación negativa con la adaptabilidad de las políticas. Parece ser que los tribunales independientes de América Latina promueven la aplicación efectiva intertemporal, y que a través de este canal podrían incluso facilitar la adaptabilidad de las políticas. Por otra parte, la debilidad del Poder Judicial podría inducir a los actores políticos a tratar de poner en práctica sus políticas preferidas de manera rígida para impedir cambios futuros, limitando así su adaptabilidad.

### El gabinete

En América Latina los ministros del gabinete desempeñan, individual o colectivamente, roles cruciales en todas las etapas del proceso de políticas. Es probable que las características relacionadas con la formación, operación, estabilidad y estructura de los gabinetes tengan efectos importantes en las propiedades de las políticas públicas. Por ejemplo, es probable que se requiera cierto grado de estabilidad del gabinete para promover políticas de largo plazo y para que los ministros participen en los programas y en la implementación de las políticas hasta su culminación. Es probable además que el cambio frecuente de los ministros del gabinete promueva una orientación de corto plazo y cambios frecuentes en las políticas. La mayor permanencia de los ministros también facilita el establecimiento de mejores relaciones con burócratas permanentes, que resultan esenciales para una implementación eficiente de las políticas. Los cambios frecuentes de

**GRÁFICO 6.8** Proporción de ministros y funcionarios de alto nivel que provienen del servicio civil y estabilidad de las políticas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), basado en parte en datos de Rauch y Evans (2000).

gabinete pueden dejar vacíos de liderazgo que pueden contribuir a la inercia burocrática e incluso a la corrupción. Si los ministros permanecen más tiempo en sus cargos pueden acumular experiencia valiosa y específica para el ámbito de políticas del que se ocupan y desarrollar aptitudes políticas y gerenciales que probablemente mejoren la calidad de su desempeño en sus diferentes funciones en la formulación de políticas.

De las muchas características de los gabinetes que podrían tener repercusiones en los rasgos de las políticas, este estudio se centró en dos aspectos que son particularmente congruentes con el énfasis que

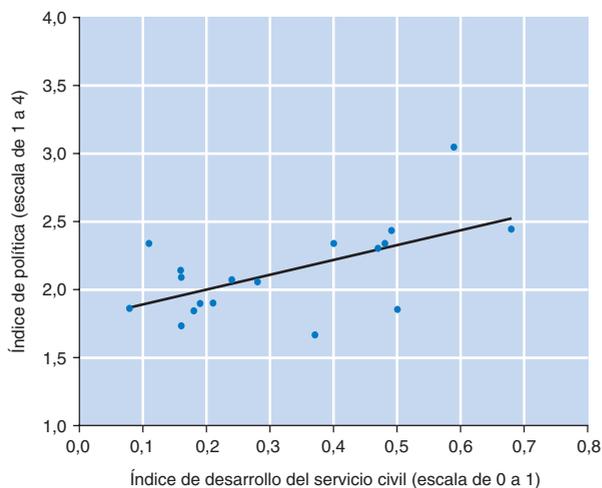
se pone en la longitud de los horizontes y en la institucionalización: la estabilidad/durabilidad de los ministros (la inversa del número de ministros por cartera en cada gobierno que se analizó en el capítulo 4) y la proporción de ministros que proceden de una carrera en la administración pública (indicador de institucionalización). Ambas variables tienen correlaciones positivas con las características de las políticas que se analizan en este estudio. En los gabinetes más estables se observa una correlación positiva con aspectos de las políticas tales como estabilidad, adaptabilidad y coordinación y coherencia. La correlación con el índice general de políticas es 0,464. Cuando existe una proporción elevada de ministros y funcionarios de alto nivel con una trayectoria en la administración pública, las políticas públicas tienden a ser más estables (la correlación es de 0,613), como se ilustra en el gráfico 6.8.<sup>24</sup>

### *La burocracia*

Es probable que una burocracia fuerte y capaz mejore la calidad de la implementación de las políticas públicas, pero también tiene efectos de retroalimentación con otras etapas del proceso de políticas. El hecho de contar con una burocrática competente e independiente en la que pueda delegarse la decisión, formulación y implementación de algunas políticas podría facilitar la celebración de acuerdos intertemporales, sobre todo en ámbitos de políticas que se prestan a la politización y al oportunismo político. En las situaciones en que se puede optar entre las reglas y la discreción, y esta última puede conducir al oportunismo político, la delegación a una burocracia técnicamente competente puede facilitar la adaptabilidad y a la vez contener el oportunismo político. En cambio, cuando se carece de una burocracia competente, es más probable que las políticas se desvíen del interés público. Por ejemplo, es probable que las empresas afectadas por regulaciones económicas (o por determinados impuestos) centren sus esfuerzos en evadir unas y otros en la etapa de implementación.

En el capítulo 4 se introdujo un índice del desarrollo de los sistemas de administración pública en cada uno de los países latinoamericanos, índice que guarda una fuerte correlación con la mayoría de las características fundamentales de las políticas. Tal como se predijo, parece ser que una burocracia fuerte impide la influencia excesiva de intereses especiales en la etapa de implementación, lo que da lugar a políticas orientadas al interés público. La correlación con el índice de políticas, que se ilustra en el gráfico 6.9, es 0,588, lo cual resulta significativo al nivel de confianza de 95%.

<sup>24</sup> Véase también el cuadro 6.3. La medición de ministros y funcionarios nombrados con una trayectoria en la administración pública utilizada en el gráfico 6.8 fue tomada de Rauch y Evans (2000) y se basa en las respuestas a una encuesta de expertos que fueron clasificadas en una escala de 1 a 3. El apéndice de datos contiene más detalles. La correlación entre la proporción de ministros y otros altos funcionarios de los ministerios (secretarios y subsecretarios) con una carrera en el servicio civil y el índice de políticas es 0,411. Si bien las correlaciones entre ambas variables del gabinete y los índices de política no son estadísticamente significativas, esto se debe al tamaño muy reducido de la muestra de países (ocho) de los que se dispone de datos sobre el gabinete. La significancia estadística es un criterio demasiado exigente para imponerlo en una muestra tan pequeña.

**GRÁFICO 6.9** El desarrollo del servicio civil y la calidad de las políticas

Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Zuvanic e Iacoviello (2005).

### **Reglas electorales, fragmentación del sistema de partidos y poderes partidarios de los presidentes**

Se ha prestado considerable atención a varias características de las democracias presidenciales (además de las que se han subrayado hasta ahora en este capítulo), debido a sus potenciales repercusiones en la gobernabilidad (y por lo tanto, en la formulación de políticas). Los resultados que se presentan en el cuadro 6.3 indican que las predicciones de la literatura especializada en cuanto al impacto que estas variables podrían tener

sobre la calidad de las políticas públicas no siempre se cumplen para los indicadores y la muestra de países utilizados en este estudio, por lo menos al nivel de las correlaciones simples y parciales. En aras de la brevedad, aquí solo se plantea un breve ejemplo.

El grado de proporcionalidad de la representación inducida por las reglas electorales es un aspecto que ha recibido considerable atención. Se prevé que reglas electorales más proporcionales den lugar a una mejor representación, pero reduzcan la efectividad de las políticas.<sup>25</sup> Las reglas electorales que conducen a una correspondencia más estrecha entre la proporción de los votos y la proporción de los escaños, así como otras características del sistema electoral, están asociadas a sistemas de partidos más fragmentados y a presidentes con menores poderes derivados de su partido (véase en el capítulo 3 la descripción de las diferentes fuentes institucionales de fragmentación del sistema de partidos y de los poderes partidarios de los presidentes).

En las tres últimas líneas del cuadro 6.3 se presentan indicadores tradicionales de estos conceptos (proporcionalidad del sistema electoral, número efectivo de partidos legislativos y contingente unicameral o en la Cámara baja del partido al que pertenece el presidente) y su correlación con las características de las políticas. Ninguno de estos indicadores parece mantener una correlación significativa con los índices de efectividad de las políticas analizadas en este estudio. Esto parece indicar que es difícil generalizar los efectos directos de las reglas institucionales y de las configuraciones políticas sobre la naturaleza de la formulación de políticas y las características de las políticas. Como

<sup>25</sup> Payne et al. (2002).

sugiere el marco conceptual de este informe, parece ser necesario un análisis más interactivo y con más matices. Esto constituye una fuerte motivación para realizar estudios de país más detallados. Una primera aproximación de esos estudios de países se refleja en el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas que está llevando a cabo la Red Latinoamericana de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. En el próximo capítulo se resume parte de este esfuerzo.

## Conclusiones preliminares

En el cuadro 6.4 se resumen las correlaciones principales identificadas en este capítulo. Los países (cuya lista aparece en la primera columna) están agrupados en cuatro categorías con respecto al valor del índice de políticas: “muy alta” (en el caso de Chile), “alta”, “media” y “baja”. Dentro de cada grupo, los países se presentan en orden alfabético. En las otras columnas se indican valores de algunas de las variables institucionales clave identificadas en el análisis precedente. Los casos en que el país presenta un valor relativamente alto para la variable en cuestión están sombreados en azul oscuro. Los casos de valores intermedios están sombreados en celeste y los casos de valores relativamente bajos no están sombreados.

Los países con altos valores para el índice de políticas tienden a tener altos valores en relación con muchas de las variables institucionales que se subrayan en este estudio. Obsérvese el país con el valor más alto del índice de políticas: Chile. Todas las celdas correspondientes a Chile, con excepción de la que concierne a la institucionalización de los partidos políticos están sombreadas en azul oscuro, lo que indica altos valores en las categorías correspondientes. En el otro extremo del espectro, los países con los valores más bajos del índice de políticas tienden a tener en su mayoría celdas blancas o celestes.

En términos más generales, el cuadro muestra claramente que algunas de las principales características de comportamiento están interrelacionadas. La elevada concentración de celdas azul oscuro en la parte superior del cuadro sugiere que las variables no son independientes. Por ejemplo, los países con Congresos más fuertes tienden a tener un Poder Judicial más independiente y también mejores políticas.

Esto no resulta sorprendente desde el punto de vista del marco conceptual de este informe y de los estudios de países realizados como antecedentes de este trabajo. Muchas de estas variables institucionales, como un Congreso fuerte muy involucrado en la formulación de políticas o una Corte Suprema independiente, reflejan el comportamiento en equilibrio de varios actores políticos importantes. Si la Corte Suprema puede mantener o desarrollar su independencia, es porque resulta beneficioso para otros actores importantes (como el presidente) el no interferir en ese órgano con el fin de obtener provechos políticos a corto plazo. La fortaleza de los Congresos y la independencia del Poder Judicial no se logran de la noche a la mañana, sino que son el resultado de procesos de inversión en la calidad y la credibilidad de dichas instituciones, y esos procesos están relacionados entre sí.

En algunos casos, estos procesos pueden producir equilibrios caracterizados por una dinámica institucional virtuosa. El Poder Ejecutivo no interfiere con la Corte Suprema,

Cuadro 6.4 Las instituciones políticas y las cualidades de las políticas

País (según el índice de política)	Índice de capacidad del Congreso		Independencia judicial	Institucionalización del sistema de partidos		Nacionalización del sistema de partidos <sup>a</sup>		Partidos programáticos	Desarrollo de la administración pública	
	Alto	Bajo		de partidos	de partidos	de partidos <sup>a</sup>	de partidos		pública	pública
Muy Alto										
Chile	Alto	4,60	65	0,90	8,00	0,59				
Alto										
Brasil	Alto	3,90	59	0,64	2,00	0,68				
Colombia	Alto	3,10	60	—	0,00	0,47				
Costa Rica	Medio	3,80	61	0,85	1,00	0,49				
El Salvador	Medio	2,90	66	0,83	7,00	0,11				
México	Medio	3,30	67	0,78	2,00	0,40				
Uruguay	Alto	4,80	76	0,89	7,00	0,48				
Medio										
Bolivia	Medio	1,70	56	0,71	0,00	0,24				
Rep. Dominicana	Bajo	3,60	74	0,84	0,28					
Honduras	Bajo	1,90	68	0,91	2,00	0,16				
Perú	Bajo	1,90	53	0,50	0,00	0,16				
Bajo										
Argentina	Bajo	1,80	62	0,59	2,00	0,50				
Ecuador	Medio	1,90	53	0,74	1,00	0,18				
Guatemala	Bajo	2,20	48	0,76	0,00	0,21				
Nicaragua	Medio	1,60	70	0,88	8,00	0,19				
Panamá	Medio	2,20	67	0,78	0,00	0,08				
Paraguay	Medio	1,40	64	0,73	1,00	0,16				
Venezuela	Medio	1,20	55	0,61	0,00	0,37				

—No está disponible.

<sup>a</sup> No se dispone de suficientes datos sobre la nacionalización del sistema de partidos en relación con Colombia para 2002. En el caso de Ecuador, los datos sobre la nacionalización del sistema de partidos corresponden a 1998.

Nota: Los países se clasifican primero según su índice de política ("muy alto", "alto", "medio" y "bajo") y después alfabéticamente en cada grupo. Los valores de cada variable correspondientes a cada país están sombreados: el azul oscuro representa valores "muy altos" o "altos", el celeste representa un valor "mediano" y el blanco (sin sombreado) indica valores "bajos".

Fuente: Stein y Tommasi (2005), Jones (2005), Zuvanich y Iacoviello (2005) y Foro Económico Mundial (2004).

y esto ayuda a realzar la independencia y la reputación de esta última. Un Poder Judicial fuerte e independiente tenderá a hacer que se respete debidamente el campo de acción y las prerrogativas de otros ámbitos institucionales como el Congreso, lo que a su vez dará más incentivos a los legisladores para invertir en sus capacidades individuales y colectivas, y así sucesivamente.

Pero estos procesos también pueden dar como resultado una dinámica institucional viciosa, donde tiende a ocurrir lo contrario. El Poder Ejecutivo optará por interferir en el Poder Judicial y usurpar las atribuciones del Congreso, reduciendo los incentivos a invertir en carreras legislativas y en la institucionalización y el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Este análisis indica que los incentivos del presidente, la fuerza del Congreso y la independencia de la Corte Suprema de un país probablemente estén determinados en equilibrio en forma conjunta y que todos estos factores asociados probablemente tengan un efecto en la calidad de las políticas del país. Esto, a su vez, sugiere lo que los economistas podrían llamar la presencia de una multiplicidad de equilibrios. Si, por alguna razón, un sistema político dado entra en un círculo virtuoso, es probable que se vaya fortaleciendo conforme pasa el tiempo, pero tenderá a ocurrir lo contrario cuando no hay tiempo para que se generen círculos virtuosos o si, una vez creados, estos se interrumpen.<sup>26</sup> Todo ello señala la importancia que tienen los eventos históricos concretos o las coyunturas políticas críticas, así como la personalidad y las cualidades de los líderes, que inducen a una dependencia de la trayectoria (*path dependence*). En el capítulo siguiente se vuelven a tratar las interdependencias entre esos factores en algunos países latinoamericanos. En el recuadro 6.2 se aborda el tema conexo de las interrupciones constitucionales.

---

<sup>26</sup> Mailath, Morris y Postlewaite (2001).

**Recuadro 6.2****Interrupciones constitucionales**

Una de las inquietudes fundamentales en torno a las instituciones políticas y la gobernabilidad en América Latina está asociada a la recurrencia de episodios de gobiernos interrumpidos antes de la finalización de los mandatos. Hasta hace unas pocas décadas, en América Latina eran frecuentes los golpes de Estado y los gobiernos militares. La mayoría de los países de la región han logrado deshacerse en los últimos años de los gobiernos militares, pero siguen repitiéndose las interrupciones constitucionales (es decir, cuando el presidente o el Congreso no concluyen el mandato para el cual fueron elegidos). Desde principios del decenio de 1980 (cuando se dio el retorno a la democracia) hubo 14 interrupciones constitucionales en los 18 países analizados en este estudio. Estas interrupciones (o, más precisamente, la ausencia de ellas) podrían ser indicadoras de la institucionalización del régimen político.

No es de sorprender que un alto porcentaje de interrupciones constitucionales esté asociado con bajos valores en los índices de varias de las características de las políticas públicas discutidas en este capítulo, sobre todo la estabilidad.<sup>1</sup> Tampoco es de sorprender que las interrupciones constitucionales estén asociadas con bajos niveles de algunas variables clave que describen el grado de institucionalización y la calidad de los incentivos en el proceso de formulación de políticas. Las interrupciones constitucionales están asociadas con un Congreso débil (y obstructivo), un Poder Judicial dependiente y un sistema de partidos frágil.

Estas conclusiones refuerzan las ideas desarrolladas en este informe. Es probable que cuando las instituciones no funcionan debidamente se genere un descontento tal que aumenten las probabilidades de que se produzca una interrupción constitucional. Pero, a su vez, esas interrupciones (y la expectativa de que es probable que ocurran), acortan los horizontes de los actores políticos, dando lugar a estrategias más oportunistas y de corto plazo y a la falta de inversión en el desarrollo de capacidades de formulación de políticas y de mejores instituciones.

Pese a los factores que hacen que todas estas características sean interdependientes, en ciertas configuraciones institucionales es más alta la probabilidad de que se produzca una interrupción constitucional (un tema que ha preocupado desde hace mucho a los politólogos, sobre todo en el caso de las democracias presidenciales como las latinoamericanas). Algunos autores han sostenido que los sistemas presidenciales, en contraposición a los regímenes parlamentarios, plantean problemas especiales para la estabilidad democrática, en vista de la debilidad de los incentivos inherentes a los sistemas presidenciales para formar coaliciones y mantenerlas.<sup>2</sup> Otros han señalado que la estabilidad de las democracias presidenciales puede ser problemática sobre todo en el contexto de sistemas multipartidarios.<sup>3</sup> En trabajos recientes se ha indicado que las democracias presidenciales en las cuales el partido oficial no controla la legislatura

**Recuadro 6.2****Interrupciones constitucionales (continuación)**

constituyen un problema solamente si el presidente no está dispuesto o no está en condiciones de formar una coalición mayoritaria (o casi mayoritaria).<sup>4</sup>

Siguiendo esta misma línea, en este estudio se analizaron los vínculos entre las interrupciones constitucionales y el tipo de gobierno (mayoritario o minoritario, partido único o coalición) en una muestra de 98 gobiernos democráticos en 18 países de América Latina entre 1978 y 2005. La evidencia empírica, que se resume en el cuadro que figura a continuación, coincide con las conclusiones de Chasquetti (1999) y Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004). La estabilidad democrática corre mayor riesgo en el caso de los gobiernos minoritarios. De hecho, este tipo de gobierno tiene cinco veces más probabilidades de padecer interrupciones constitucionales que los gobiernos mayoritarios o casi mayoritarios. No obstante, el hecho de que se logre una mayoría o casi una mayoría en el Congreso con un partido único o mediante una coalición no parece tener efecto sobre la incidencia de las interrupciones constitucionales. Por lo tanto, y particularmente en el caso de los sistemas multipartidistas que tienden a producir congresos fragmentados, sería muy conveniente investigar la capacidad de los presidentes para formar y mantener coaliciones mayoritarias. En el capítulo 7 se retoman estos temas de la formulación de políticas en sistemas fragmentados, centrándose en dos casos que contrastan entre sí: Brasil y Ecuador.

**Tipo de gobierno e interrupciones constitucionales**

	Casi mayoritario			Minoritario		
	Número de gobiernos	Número de interrupciones constitucionales	Proporción (%)	Número de gobiernos	Número de interrupciones constitucionales	Proporción (%)
Un solo						
partido	36	2	5,6	19	5	26,3
Coalición	28	2	7,1	15	5	33,3
Total	64	4	6,3	34	10	29,4

Fuente: Payne et al. (2002); Chasquetti (2004) y recopilación de los autores.

<sup>1</sup> El valor de la correlación entre interrupciones constitucionales y estabilidad es -0,667 y resulta significativo al 99%. Es evidente que en estos casos la causalidad no es unidireccional: el proceso es interactivo. Es probable que una interrupción constitucional induzca horizontes más cortos, volatilidad de las políticas y mala coordinación, pero también es probable que una política deficiente induzca resultados económicos y sociales también deficientes, y estos son un caldo de cultivo para las interrupciones constitucionales. A los efectos de esta correlación, las interrupciones constitucionales de cada país se midieron como la proporción de períodos presidenciales desde 1978 o desde el retorno a la democracia que fueron interrumpidos, ya sea porque el presidente o la Legislatura no completaron sus mandatos.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Linz (1990).

<sup>3</sup> Por ejemplo, Mainwaring (1993).

<sup>4</sup> Chasquetti (1999); Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004).

*Página en blanco a propósito*

# La formulación de políticas en diferentes países

*Se requiere un enfoque de equilibrio general para entender por qué instituciones políticas similares pueden producir resultados de política diferentes en diferentes países.*

En el capítulo 6 se presenta una perspectiva de las conexiones que existen entre el proceso de formulación de políticas (PFP) y los resultados de política pública, y se muestra cómo algunos aspectos cruciales de este proceso (por ejemplo, las capacidades que tenga el Congreso para formular políticas, el grado de institucionalización de los partidos y su carácter programático o la independencia del Poder Judicial) pueden tener un impacto importante en la calidad de las políticas públicas. Si bien en dicho capítulo se enfatiza que estos aspectos no son independientes unos de otros, no se muestra en toda su riqueza la dinámica del funcionamiento de los PFP en equilibrio general, ni tampoco las repercusiones que tienen en la política pública.

El presente capítulo, en lugar de centrarse en algunos aspectos específicos del PFP, da una rápida ojeada a la manera en que funciona el proceso en algunos países, basándose en gran medida en estudios de países realizados en el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de políticas de la Red de Centros de Investigación del BID. El proyecto incluía inicialmente 10 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), pero posteriormente fue ampliado para incluir a tres más (Costa Rica, Guatemala y Jamaica). En aras de la brevedad, en este capítulo se examinarán cinco de esos países.

El primero es Chile. La elección resulta obvia, dado que este país está bien ubicado en cada uno de los aspectos de las políticas públicas que se trataron en el capítulo 2, y es el único que obtiene un índice global “muy alto”. El resto de los países fueron escogidos para ilustrar varios aspectos importantes. Uno de ellos es la relación inversa que puede llegar a existir entre la representatividad (o grado de inclusión) y la efectividad de las políticas. Varios países, entre ellos Colombia, México, Paraguay y Venezuela, han avanzado hacia una mayor inclusión y participación, aunque en algunos casos a expensas de cierta

efectividad de las políticas. Para ilustrar este punto, en la segunda sección del capítulo se analiza esta relación inversa en el contexto de los cambios introducidos en el PFP de Colombia con la Constitución de 1991.

En la tercera sección del capítulo se destacan los desafíos que conlleva la formulación de políticas en un contexto de sistemas políticos muy fragmentados, para lo cual se contrastan los casos de Brasil y Ecuador. Estos países tienen los sistemas de partidos más fragmentados de la región, además de compartir otras características importantes. En ambos casos, el presidente tiene fuertes facultades legislativas, en parte compensar el débil apoyo que tiene en la legislatura, resultado de la alta fragmentación. En ambos países, los legisladores son elegidos mediante listas abiertas, lo que propicia una conexión más directa entre los legisladores y el electorado. Sin embargo, mientras que en Brasil hay una democracia estable y políticas públicas razonablemente buenas, en Ecuador la calidad de las políticas es deficiente y los presidentes a menudo se ven involucrados en difíciles batallas por su supervivencia política. Estos resultados contrastantes se pueden atribuir a varios factores, uno de los cuales es la capacidad del presidente de Brasil para armar y mantener una coalición estable.

Estas tres secciones se complementan con un recuadro basado en el caso de Costa Rica, donde se presenta una manera alternativa (y, en este caso, razonablemente exitosa) de formular políticas: tanto el presidente como la legislatura son comparativamente débiles en cuanto a sus facultades constitucionales, y una parte importante de la formulación de políticas se delega a instituciones autónomas.

## La formulación de políticas en un entorno institucionalizado: el caso de Chile<sup>1</sup>

Como cualquier otro país, Chile tiene que enfrentar ciertas aspiraciones insatisfechas, y sus resultados socioeconómicos, así como el funcionamiento de su sistema de formulación de políticas, han sido en algunos casos objeto de críticas. Aunque la pobreza se haya reducido a la mitad de 1990 a 2003, bajando de casi el 40% al 19% de la población, la desigualdad del ingreso no ha disminuido. Un gran porcentaje de chilenos está insatisfecho con los “enclaves autoritarios”, resabios del gobierno de Augusto Pinochet, y la participación política, sobre todo la de los jóvenes, es baja.<sup>2</sup>

Aun así, de todos los países incluidos en este estudio, Chile es el que tiene las mejores características de las políticas públicas. Es el que tiene el valor más alto del índice de políticas y de la mayoría de los componentes de ese índice. Estas mediciones numéricas se confirman en los casos analizados en el estudio de casos sobre Chile en el que se basa esta sección.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Esta sección se basa en gran medida en Aninat et al. (2004), pero cabe aclarar que estos autores no son responsables de la interpretación que se hace en este capítulo.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los ensayos que se presentan en Drake y Jaksic (1999). La mayoría de esos enclaves fueron desmantelados en los últimos años.

<sup>3</sup> Aninat et al. (2004).

Chile restableció el régimen democrático de gobierno en marzo de 1990, después de casi 17 años de dictadura. La estructura política actual, al igual que el sistema de formulación de políticas, representa una combinación de cambio y continuidad con respecto a la historia de la democracia del país antes de la dictadura.

La Constitución que redactaron las autoridades militares en 1980, y que fue reformada en 1989 y 1991 en el momento de la transición a la democracia, estableció algunas características importantes de las instituciones políticas chilenas, como una presidencia muy fuerte; un sistema electoral que favorece la formación de dos coaliciones fuertes y estables y que tiende a producir una sobrerrepresentación de la coalición que ocupa el segundo lugar por su tamaño; y la presencia de un número importante de “enclaves autoritarios”.<sup>4</sup>

El presidente de Chile es muy poderoso (véase el cuadro 3.5 del capítulo 3) y tiene un control considerable sobre la agenda legislativa. Esto, sumado a su poder de veto y a su iniciativa exclusiva en una serie de esferas de política, otorga al presidente un poder casi monopolítico sobre la agenda de gobierno.

Pero si bien el presidente goza de mucho poder, el sistema chileno de formulación de políticas está lleno de jugadores con poder de veto, inicialmente incorporados en la Constitución por el gobierno militar saliente para impedir que los gobiernos electos subsiguientes efectuaran cambios en las políticas. Entre los actores con poder de veto figura un Congreso bicameral, un contralor general y un Poder Judicial independiente que incluye tribunales ordinarios, un tribunal constitucional y un tribunal electoral. Existen también otros frenos y contrapesos menos tradicionales (y más controversiales), entre los cuales se incluye la presencia en la Cámara alta de senadores designados y una considerable autonomía de las fuerzas armadas.

Con todo, algunas características de la estructura política chilena con respecto a sus instituciones y a sus políticas son sorprendentes. Aunque el país cuenta con un Poder Ejecutivo fuerte en términos de prerrogativas constitucionales, también tiene uno de los congresos más fuertes, como queda demostrado por la alta puntuación del índice de capacidades del Congreso. Si bien el sistema cuenta con numerosos jugadores con poder de veto, en muchas áreas se percibe que sus políticas tienen una buena capacidad de adaptación en comparación con el resto de los países examinados en este estudio. A continuación se tratan estas aparentes contradicciones dentro del contexto más general del PFP chileno.

### ***El Congreso chileno en el contexto latinoamericano***

Los legisladores chilenos no tienen acceso a información técnica de la misma calidad que el Poder Ejecutivo y, como se señaló, las facultades legislativas del presidente son muy fuertes.

No obstante, el Congreso chileno es uno de los más fuertes de América Latina en lo que se refiere a su rol en el PFP. Como se observa en el cuadro 3.6 del capítulo 3, la

<sup>4</sup> En el momento de redactar este informe, varios de los principales partidos políticos habían convenido en realizar una reforma constitucional que depuraría de la Constitución muchos de estos vestigios de la dictadura, y en el Congreso ya se estaba debatiendo la reforma.

institución registra uno de los niveles más altos de especialización técnica de la región (gracias a su sistema de comisiones). Los legisladores tienen un nivel de estudios relativamente elevado y una larga carrera en el Congreso, por lo que sus niveles de conocimiento técnico son altos en comparación con la mayoría de los países de América Latina. Si bien en Chile (como en el resto de la región) la opinión pública sobre el Congreso es baja en términos absolutos, es la segunda más alta de América Latina.<sup>5</sup> Un escaño en la Cámara baja (y más aún en el Senado) es un cargo de alto perfil y muy codiciado entre los políticos chilenos.

Pese a la fuerza del Poder Ejecutivo y al hecho de que algunas negociaciones importantes dentro de los partidos y entre ellos no necesariamente tienen lugar en el Congreso, este constituye una importante arena política y de formulación de políticas. En la legislatura nacional se debaten abiertamente, se aprueban y se hacen cumplir asuntos cruciales de la política y de las políticas públicas.<sup>6</sup> El nivel de debate y de transparencia en el Congreso chileno es muy elevado.

### **La formulación de políticas en Chile<sup>7</sup>**

La Constitución dota al presidente de Chile de mucho poder. Sin embargo, los tres presidentes que asumieron el mando desde el retorno a la democracia (Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos) han ejercido esa facultad de manera relativamente cuidadosa y consensuada. No cabe duda de que el presidente chileno fija el programa de gobierno en el PFP ni de que tiene herramientas suficientes a su disposición para, ocasionalmente, ejercer presión y lograr que se aprueben sus medidas preferidas. Muchas políticas importantes se elaboran principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces y políticamente hábiles). Existe una práctica de negociación y acuerdo que opera en varias etapas, que por lo general siguen una secuencia determinada.<sup>8</sup> Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias relativamente fuertes, en un principio el presidente trata de generar consenso para sus políticas dentro de su propio partido, y luego dentro de su propia coalición, por lo general, negociando con los dirigentes de los otros partidos que forman parte de ella. Luego comienzan las interacciones con la oposición, generalmente en foros abiertos, como el Congreso.

El aporte técnico se incorpora al PFP en múltiples nodos. En Chile el gabinete y la burocracia son muy sólidos en comparación con los estándares de la región. Además, el país cuenta con varios centros de estudios bien establecidos, razonablemente bien dota-

<sup>5</sup> Según una medición de la efectividad de los órganos legislativos del Foro Económico Mundial (que puede interpretarse como una opinión “pública” de ejecutivos de empresas), Chile ocupa el primer lugar en América Latina.

<sup>6</sup> En el trabajo de Aninat et al. (2004) se presentan varios casos a modo de ejemplo.

<sup>7</sup> Esta descripción de la formulación de políticas en Chile es una versión estilizada del proceso que se emplea en muchos ámbitos (inclusive en la mayoría de las políticas económicas y sociales). El proceso se distingue claramente y es más controvertido en algunas esferas, como la de los derechos humanos.

<sup>8</sup> En aras de la simplicidad se describe una secuencia “típica”, aunque cada negociación tiene una secuencia específica que varía según el tema.

dos de personal, y con vínculos institucionalizados con diferentes partidos y coaliciones políticas.

En un sistema con muchos jugadores con poder de veto y un presidente con gran autoridad para fijar el programa de gobierno resulta difícil promulgar políticas, y se hace necesario recurrir a negociaciones, concesiones y, ocasionalmente, a la distribución de algunos beneficios particulares. Una vez promulgadas las políticas, los resultados obtenidos durante estas negociaciones son muy estables y la política goza de mucha credibilidad (como se ve en los indicadores de este estudio). Gracias a su estabilidad, las políticas se convierten en poderosas monedas de cambio en el ámbito político. Es más, la elevada institucionalización de los partidos les permite garantizar el cumplimiento intertemporal de estas negociaciones, lo que reduce al mínimo los costos de las transacciones y las consiguientes distorsiones.

### **El sistema de partidos**

Actualmente los partidos políticos chilenos son relativamente moderados, pragmáticos pero programáticos, y están muy institucionalizados. Se ha mantenido la tradición de tres bloques ideológicos: izquierda, centro y derecha, pero con un alto grado de convergencia. Por ejemplo, los partidos socialistas siguen recibiendo su proporción histórica de respaldo electoral, aun cuando su orientación ideológica izquierdista se haya moderado considerablemente. Desde 1990 existen seis partidos políticos con representación en el Congreso, organizados en dos coaliciones nacionales: la Concertación (de centro-izquierda) y la Alianza (de derecha) que se formaron en torno al plebiscito de 1988 convocado para decidir si Augusto Pinochet debería o no seguir siendo presidente.

El funcionamiento del sistema de partidos chileno está sujeto a la influencia de un tipo peculiar de sistema electoral de representación proporcional, en el cual se eligen solo dos escaños en cada distrito ("sistema binominal"). Cada una de las listas (coaliciones/partidos) que reciben el mayor número de votos obtiene uno de los dos escaños que le corresponde a cada distrito. Si la lista que queda en primer lugar gana por una relación de más de dos a uno, ambos escaños del distrito pasan a la lista ganadora.

Este sistema electoral reduce el número de actores relevantes al alentar a los partidos a formar coaliciones. Junto con el requisito de que únicamente pueden formarse coaliciones en el ámbito nacional (por lo que deben respetarse en todos los distritos electorales), este mecanismo fortalece el liderazgo nacional de los partidos. Existe un fuerte incentivo a formar coaliciones a nivel de distrito, porque cuando el partido ganador obtiene por lo menos el doble del número de votos que su rival, se hace acreedor al 100% de los escaños. Si una lista queda en segundo lugar, aunque solo haya obtenido ligeramente más de la mitad de los votos de la lista ganadora, tiene derecho al 50% de los escaños que se están disputando. La disposición de que las coaliciones deban respetarse en el ámbito nacional lleva a los partidos a formar coaliciones nacionales de amplia cobertura. Como es difícil formar coaliciones que garanticen más de dos tercios de los votos en cada distrito, y resulta relativamente sencillo obtener un tercio de los votos, el resultado natural es que se formen dos coaliciones nacionales.

Cualquier partido que quiera abandonar una coalición tendrá que pagar un alto precio. Esto ha sido fundamental para mantener unidas las coaliciones en Chile durante

muchos años, aun cuando estén conformadas por partidos con diferentes plataformas en distintos temas y dirigentes políticos con fuertes rivalidades personales. A pesar de las tan publicitadas disputas internas en las coaliciones, ambas se han mantenido unidas debido a la presión que ejercen los miembros del Congreso sobre sus respectivos dirigentes partidarios, porque saben que si las coaliciones se desintegran, corren peligro sus posibilidades de reelección.

Las continuas negociaciones de los partidos dentro de las coaliciones para decidir qué candidatos formarán parte de la lista en cada distrito fortalecen el liderazgo nacional de los partidos (pese a que los candidatos apoyados por la dirigencia nacional de los partidos también deben ser atractivos al interior de sus distritos). El sistema electoral de legisladores no impone límites a las posibilidades de reelección, y esto, aunado a la necesidad de que los candidatos cuenten con un vigoroso apoyo local, estimula a los políticos a seguir carreras legislativas de larga duración. En Chile el 75% de los miembros del Congreso vuelve a ser nominado y aproximadamente el 60% es reelegido. Esta tasa de reelección es una de las más altas de América Latina.

El sistema binominal reduce el número de actores relevantes a unos pocos partidos organizados en dos coaliciones estables y de amplia cobertura, lo cual fortalece el liderazgo del partido pero al mismo tiempo alienta a los políticos a responder a las necesidades de sus jurisdicciones y a seguir carreras legislativas largas. Por último, en vista de lo difícil que sería para una coalición obtener el doble de votos que la otra en cualquier distrito, en el sistema binominal la representación de cada coalición en el Congreso gira en torno al 50% de los miembros de cada cámara.<sup>9</sup>

## Resumen

El PFP chileno se caracteriza principalmente por un sistema de partidos con dos coaliciones formadas desde hace mucho tiempo, un Poder Ejecutivo fuerte que controla en los hechos el programa de gobierno, un Poder Judicial relativamente independiente, una burocracia relativamente libre de corrupción (comparable con las de los países de la OCDE), y una serie de jugadores con poder de veto en el PFP que permite a los actores que se ven perjudicados bloquear los cambios.<sup>10</sup> El reducido número de actores que interactúan en forma repetida, así como la previsibilidad de la implementación de las políticas y su efectivo cumplimiento, da lugar a un PFP con bajos costos de transacción e intercambios políticos intertemporales creíbles.

Chile parece encontrarse en la senda de la consolidación institucional y de políticas. Los gobiernos democráticos iniciales mantuvieron el núcleo de las reformas económicas emprendidas durante la dictadura militar, sin dejar de avanzar (aunque lentamente, según algunas opiniones) en el frente social y democrático. Estos pasos se han dado con

<sup>9</sup> El sistema binominal también discrimina contra terceros partidos que no forman parte de las principales coaliciones. Esta falta de proporcionalidad es lo que genera las mayores críticas al sistema, que algunos consideran como otro vestigio de la dictadura. En este estudio se sugiere que al evaluar los pros y los contras, deberán considerarse los efectos del equilibrio general del sistema en el PFP.

<sup>10</sup> En los ámbitos de derechos humanos y política militar se debe incluir a las fuerzas armadas entre los jugadores con poder de veto.

un estilo de formulación de políticas mucho más consensuado e institucionalizado que el de otros países latinoamericanos.

## El delicado equilibrio entre inclusión y efectividad: el caso de Colombia

Tras varios decenios en los que la mayoría de los países latinoamericanos pasó con frecuencia de la democracia a gobiernos militares y viceversa, en los años ochenta los países de la región retornaron gradualmente al régimen democrático. Pero no todas las democracias son iguales. Si bien en algunas hay un grado relativamente elevado de inclusión, en otras se excluyen ciertos partidos o sectores de la población, ya sea explícitamente o porque las reglas electorales y constitucionales impiden una representación adecuada de las minorías. Si bien algunas producen gobiernos decisivos capaces de adoptar y poner en práctica con eficacia sus políticas, otras tienden a generar bloqueos en la legislatura, y padecen graves problemas de gobernabilidad. Es bastante obvio que tanto la inclusión (o la representatividad) como la efectividad son rasgos deseables; el problema es que a veces no es sencillo avanzar en uno de ellos sin retroceder en el otro.

Considérese, por ejemplo, el impacto de las reglas electorales. Un sistema de representación proporcional con distritos de gran magnitud tendrá un alto grado de representatividad, porque la proporción de escaños que se asigna a cada partido coincidirá más con la proporción de votos que corresponden a cada uno. En el límite de la proporcionalidad perfecta, el número de partidos sería elevado y ningún grupo de electores de tamaño considerable quedaría sin representación. Sin embargo, a menos que se den las condiciones para que el gobierno pueda formar y sostener una coalición mayoritaria, los sistemas multipartidistas son más propensos a terminar en bloqueos legislativos, e incluso a producir interrupciones democráticas. En el otro extremo del espectro, los sistemas mayoritarios o de pluralidad dejan a algunos grupos sin representación, pero tienen muchas más probabilidades de producir gobiernos mayoritarios que puedan llevar a la práctica sus políticas.

En los últimos decenios, los países latinoamericanos tendieron a avanzar hacia un mayor grado de inclusión. Esto resulta evidente en los casos de países que han pasado de una dictadura a la democracia, pero dicha tendencia es más amplia. En Perú, además del retorno al régimen democrático, los años ochenta se caracterizaron por la significativa expansión del sufragio. Aun los países que habían estado regidos por gobiernos democráticos durante muchos decenios se abrieron hacia una mayor inclusión. En México el final de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dio lugar a cambios importantes en cuanto a la representación de las minorías políticas. Sumada a las elecciones para gobernadores, esta situación ofreció nuevas oportunidades para que los políticos lanzaran sus carreras fuera del control de los dirigentes del PRI. En Venezuela, caso que se trata con más detenimiento en el capítulo 11, la introducción de elecciones de gobernadores tuvo un impacto similar, porque rompió el fuerte control de las carreras políticas que había sido ejercido firmemente por los dirigentes nacionales de los dos partidos tradicionales —Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)— y terminó con el acuerdo de colusión entre estos partidos que

existía desde el Pacto de Punto Fijo.<sup>11</sup> En Colombia la adopción de la Constitución de 1991 también representó un avance hacia una mayor inclusión en un sistema político en el que la izquierda había quedado tradicionalmente excluida y había recurrido a medios no democráticos de expresión: los movimientos guerrilleros.

En lugar de abordar cada uno de estos casos, en esta sección se tratará solo el de Colombia a fin de ilustrar el delicado equilibrio (o la relación inversa) que puede existir entre la inclusión y la efectividad de las políticas, así como la búsqueda de una posición satisfactoria en estas dos dimensiones a través del cambio institucional.

### **La Constitución de 1991 y el PFP colombiano**

Uno de los componentes fundamentales del PFP de Colombia antes de la Constitución de 1991 era el Frente Nacional, un acuerdo entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, para repartirse el poder, alternándose la presidencia y manteniendo una estricta paridad en los principales escenarios de formulación de políticas, como el Congreso, el gabinete, los tribunales, las gobernaciones y las alcaldías.<sup>12</sup> Si bien el Frente Nacional estuvo formalmente en vigencia entre 1958 y 1974, varias de sus características principales se extendieron hasta fines del decenio de 1980.

Durante este extenso período del Frente Nacional, en Colombia existía un proceso de formulación de políticas relativamente efectivo. El crecimiento era vigoroso y registró un promedio de 4,7% entre 1950 y 1990. El déficit fiscal era bajo y la política fiscal desempeñaba un papel estabilizador, asistida por mecanismos como el Fondo de Estabilización del Café. En la región se percibía que Colombia había evitado las tendencias populistas que prevalecían en esa época en el resto de América Latina.<sup>13</sup>

En el PFP que operaba antes de 1991 el presidente era institucionalmente muy poderoso, al igual que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, generalmente encabezado por un respetado tecnócrata. Las reglas del juego político restringían el rol del Congreso en la política económica y fortalecían la capacidad de toma de decisiones del gobierno. La coalición del Frente Nacional, sustentada mediante nombramientos a cargos de gabinete y gobernadores, aseguraba una amplia mayoría en el Congreso. Si bien la estructura de comisiones daba cierto incentivo para que los legisladores se especializaran y adquirieran experiencia política, las reglas electorales los llevaban a centrarse más en sus jurisdicciones y menos en la formulación de políticas de alcance nacional. Por eso, los legisladores se abocaron en cierta medida a obtener respaldo para sus proyectos locales (en forma de auxilios parlamentarios) y delegaron en su mayor parte la función de elaborar las políticas nacionales —sobre todo la política macroeconómica— en el Poder Ejecutivo, que podía apoyarse en una burocracia relativamente fuerte, al menos comparada con la

<sup>11</sup> El Pacto de Punto Fijo fue firmado en 1958 por los principales partidos e implicaba compartir el poder mediante la distribución de cargos clave en el gabinete y la adopción de políticas sociales y económicas comunes. Véanse más detalles en el capítulo 11.

<sup>12</sup> Véase una caracterización más completa del PFP de Colombia en Cárdenas, Junguito y Pachón (2004). Esta sección se basa en el trabajo de estos autores.

<sup>13</sup> Esta percepción quedó reafirmada en un conocido estudio de Urrutia (1991).

de los demás países de la región.<sup>14</sup> Pero aun en los casos en que el presidente no podía contar con el respaldo de la legislatura, tenía amplias facultades para legislar por decreto mediante la declaración de una emergencia económica o del estado de sitio. Como se verá en el capítulo 8, estas facultades fueron decisivas para que durante ese período se promulgasen algunas importantes reformas tributarias. La Corte Suprema ejercía cierto control sobre la utilización de los decretos —y anuló alrededor del 25% de ellos—, pero no era tan independiente ni tan activa como la actual Corte Constitucional.

Este PFP se refleja en las características de las políticas públicas que se tratan en el capítulo 6. Antes de 1991 Colombia se ubicaba entre los cinco primeros países de la región en cuanto a estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, y eficiencia. Si existía un punto débil en el PFP colombiano, este estaba vinculado a la falta de participación política en algunos ámbitos. El Frente era un acuerdo colusorio que aseguraba la cooperación entre quienes lo integraban, pero excluía a importantes sectores de la población, en particular a la izquierda. Tampoco había participación política a nivel subnacional. Los gobernadores y alcaldes eran designados, en lugar de ser elegidos, y ocasionalmente tenían raíces débiles en las jurisdicciones en las que les tocaba actuar. Por otra parte, este período se caracterizó por el difundido uso de prácticas clientelistas como manera de obtener y mantener respaldo político. El ejemplo más evidente lo constituye el uso discrecional y a menudo arbitrario que hacían los legisladores de los recursos obtenidos mediante los auxilios parlamentarios. Ambos factores —la falta de participación y las prácticas clientelistas— ayudan a explicar el deficiente desempeño del país en cuanto a la orientación de las políticas hacia el interés público, una dimensión en la cual Colombia se ubicaba casi al final de la lista, en contraste con sus posiciones relativamente altas en la mayoría de las demás dimensiones.

Las demandas de una mayor participación política a nivel subnacional y nacional fueron factores importantes en la transición hacia la nueva Constitución. El proceso de descentralización, que había dado lugar a la elección de alcaldes en 1988, sumado al surgimiento de nuevas fuentes de ingresos por el descubrimiento de petróleo, hizo necesario redefinir la manera en que se iba a repartir el pastel político y económico. La exclusión de la izquierda de los canales normales de participación política dio origen a la guerrilla y a una escalada de la violencia, que involucró también a los carteles del narcotráfico y culminó con el asesinato de tres candidatos presidenciales en la campaña electoral de 1989, entre ellos el que más probabilidades tenía de ganar: Luis Carlos Galán. La idea de la reforma constitucional consiguió respaldo político en un momento de graves disturbios en el que se consideraba prioritario incorporar a los grupos insurgentes en el sistema político. Esto trajo aparejada la adopción de una nueva Constitución.

La Constitución de 1991 introdujo cambios muy importantes en el PFP. Aunque el presidente de ninguna manera es débil en comparación con otros sistemas de la región (véase el capítulo 3), la Constitución de 1991 limitó las facultades del Poder Ejecutivo de diferentes maneras. Incorporó la elección de gobernadores (que previamente eran designados por el presidente) y dotó a las gobernaciones de importantes recursos fisca-

<sup>14</sup> Los auxilios parlamentarios, que eran fondos discrecionales asignados a cada miembro de la legislatura, fueron introducidos en la reforma constitucional de 1968 pero posteriormente abolidos en la Constitución de 1991.

les. Redujo la discrecionalidad del presidente (y del Congreso) en varios e importantes aspectos de las políticas. En algunos casos, como las jubilaciones o las transferencias intergubernamentales, porque fueron consagradas en la Constitución; en otros, como las políticas monetaria y cambiaria, porque quedaron dentro de la órbita de un banco central independiente. La nueva Constitución otorgó al Congreso un rol más activo en la formulación de políticas al limitar la capacidad del Poder Ejecutivo para legislar por decreto, y al facilitar a la legislatura el procedimiento para dejar sin efecto el veto presidencial. Le asignó al Poder Judicial un rol más activo mediante la creación de una Corte Constitucional dotada de potestad de revisión constitucional *ex ante* y de procedimientos de designación que alentaban la independencia judicial.

La Constitución también introdujo reformas que debilitaron los poderes presidenciales derivados del partido (*partisan powers*). Se modificaron las reglas de elección presidencial, pasando del sistema pluralista al de mayoría con segunda vuelta, un sistema que alienta a candidatos independientes a presentarse en la primera ronda y tiende a reducir el contingente legislativo del presidente. Además, los partidos en sí se fragmentaron aún más. Si bien las reglas electorales para los congresistas habían dado lugar, tradicionalmente, a incentivos para que se atomizaran los partidos políticos en un gran número de facciones muy pequeñas con relativa independencia, las modificaciones en las reglas sobre el financiamiento de las campañas por las cuales se canalizaban los recursos públicos hacia las facciones y no hacia los partidos, así como los cambios en la estructura de las papeletas de votación, debilitaron aún más la capacidad del presidente y de los dirigentes centrales de los partidos para disciplinar sus propios contingentes legislativos (véase el recuadro 7.1).<sup>15</sup> En resumen, la Constitución no solo limitó las facultades legislativas del presidente, sino también su capacidad para imponer sus preferencias en aquellos espacios de actuación que aún conservaba.

Como resultado de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991, hubo significativas alteraciones en el PFP colombiano. El Congreso comenzó a participar cada vez más en los debates sobre políticas nacionales, y a introducir cambios importantes en la legislación propuesta por el Ejecutivo. Como se observará claramente en el ejemplo de las políticas tributarias que se presenta en el capítulo 8, la promulgación de leyes se volvió más costosa. El Poder Ejecutivo debe hacer más concesiones, y es necesario distribuir más recursos para poder promulgar leyes, dado que aumentó enormemente el número de “ponentes” de cada proyecto de ley.<sup>16</sup> Aun después de que una ley es aprobada por el Congreso, todavía tiene que pasar por la Corte Constitucional. Dicha Corte no solo hace más difícil para el Poder Ejecutivo saltar el proceso legislativo mediante el uso de decretos (lo que tiene que ver con su función de árbitro imparcial) sino que también ha adquirido un papel en general más activo —algunos observadores dirían que demasiado— en el juego de formulación de políticas. Además de todo ello, los gobiernos

<sup>15</sup> Las modificaciones en la estructura de las papeletas de votación y del financiamiento de las campañas no eran en realidad partes de la reforma constitucional, pero fueron estipuladas por ley poco antes de dicha reforma.

<sup>16</sup> Los ponentes son legisladores que participan directamente en el debate de los proyectos de ley. Suelen tener gran injerencia en su contenido y sus jurisdicciones tienden a verse más favorecidas con relación a otras cuyos legisladores no se encuentran en esta posición.

**Recuadro 7.1****Fragmentación extrema de los partidos en Colombia: operaciones avispa**

Hasta hace muy poco Colombia tenía un sistema electoral para legisladores que combinaba la representación proporcional con una asignación de escaños por cuotas y por mayores residuos. Existía un gran número de facciones que podían presentar listas dentro del mismo partido. La fórmula de los mayores residuos se aplicaba a las facciones y no a los partidos, lo que dio lugar a la fragmentación y a una baja disciplina partidarias.

El impacto de la regla de los mayores residuos puede ilustrarse con un ejemplo. Considérese un distrito con 1.000 electores y 10 escaños (de manera que el número de votos necesarios para obtener un escaño sobre la base de la cuota es 100). El Partido A obtiene 650 votos; el Partido B, 240; el Partido C, 70 y el Partido D, 40. Si se presentan como listas de partidos, A obtendría siete escaños (seis por cuota y uno por residuo), B obtendría dos (por cuota), C obtendría uno (por residuo) y D no obtendría ninguno. Si el Partido B se dividiera en tres facciones iguales de 80 votos cada una, obtendría tres escaños (todos por residuo) y le quitaría uno a A. Sin embargo, si el Partido A se dividiera en ocho facciones iguales, se apropiaría de ocho escaños (todos por residuo) dejando solo dos (también por residuo) para las facciones del Partido B. Puede verse claramente que, a fin de obtener el máximo número de escaños, los partidos grandes tienen incentivos para fragmentarse en pequeños vehículos electorales (que en Colombia se conocen como “operaciones avispa”), la mayoría de los cuales procuran elegir un solo legislador.

Estos incentivos para la fragmentación se exacerbaban inmediatamente antes de la Constitución de 1991, cuando se introdujeron cambios a la papeleta de votación y al financiamiento de los partidos. Después de 1991, los dirigentes, que no tenían control alguno sobre la marca partidaria (*party label*), también perdieron control de los fondos, que fueron asignados directamente a las facciones, lo que redujo aún más la influencia de los dirigentes partidarios nacionales. Como resultado, entre 1990 y 2002 el número de listas que presentaban candidaturas para la cámara baja aumentó de alrededor de 350 a más de 900. En 2002 el 96% de las listas ganadoras eligieron solo un candidato al Congreso, la mayoría de ellos por residuos. En este contexto, los legisladores tienen incentivos para atender las necesidades de sus jurisdicciones regionales en lugar de seguir la línea de los dirigentes partidarios, de los cuales no dependen para su reelección.

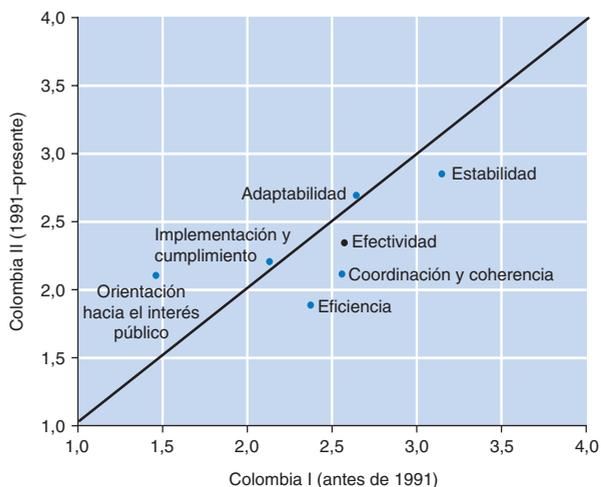
subnacionales se han vuelto actores más importantes en algunos de los aspectos de la formulación de políticas, entre ellas las sociales. A veces esto ha tenido importantes implicaciones para la política macroeconómica, dado que varios departamentos y municipios

incurrieron en deudas excesivas y tuvieron que ser rescatados por el gobierno nacional.

En resumen, el número de actores protagónicos de la formulación de políticas nacionales se ha elevado y es más difícil lograr la cooperación entre ellos. Si bien esta evolución es positiva en cuanto a que genera frenos y contrapesos más fuertes a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, también puede tener un impacto negativo sobre la efectividad de las políticas. De hecho, algunas de las características clave de las políticas públicas más asociadas con la efectividad (estabilidad, eficiencia, coordinación y coherencia) disminuyeron después de 1991 (véase el gráfico 7.1).<sup>17</sup> Por otra parte, el país logró mejoras sustanciales en cuanto a la orientación de las políticas hacia el interés público (que sin embargo sigue siendo baja), lo cual puede atribuirse por lo menos a cuatro factores: el aumento de los frenos y contrapesos; una mayor participación en el ámbito nacional y subnacional; más control de las prácticas clientelistas de los políticos, en particular los legisladores, tras la eliminación de los auxilios parlamentarios<sup>18</sup>, y más control sobre la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para distribuir subsidios y créditos a ciertos sectores de la población, dado que el banco central independiente está sujeto a restricciones con respecto a la concesión de préstamos al sector privado.

Colombia no ha sido el único país que avanzó hacia una mayor participación e inclusión: México y Paraguay, entre otros países, también siguieron ese mismo camino.<sup>19</sup>

**GRÁFICO 7.1** Evolución de las características clave de las políticas públicas (Colombia) (Escala 1–4)



*Nota:* La línea recta está trazada a un ángulo de 45°, de manera que los aspectos clave que se encuentran en el triángulo superior muestran mejoras del período I al período II, y los que se han deteriorado se ubican en el triángulo inferior.

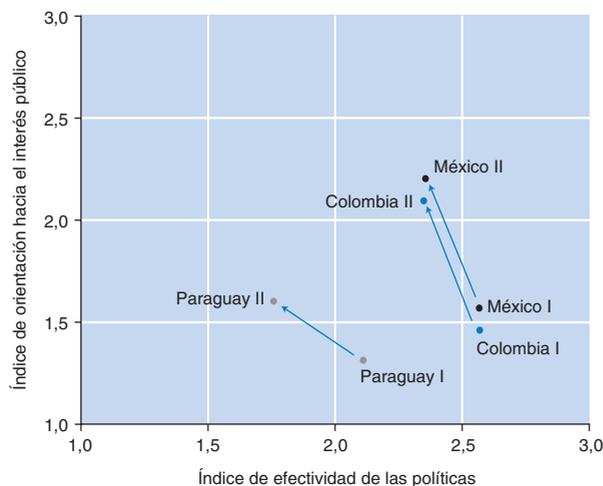
*Fuente:* Stein y Tommasi (2005) y cálculos de los autores.

<sup>17</sup> Si bien la medición imperfecta de adaptabilidad que se utiliza en este estudio, y que se basa solo en un par de preguntas de una encuesta, muestra una ligera mejoría, el arraigo de una serie de aspectos de política, así como el debate sobre la reforma tributaria en Colombia antes y después de la reforma de la Constitución (véase el capítulo 8), sugiere que, por lo menos en algunos ámbitos, también disminuyó la adaptabilidad en los últimos tiempos.

<sup>18</sup> Sin embargo, el impacto de haber eliminado los auxilios parlamentarios ha sido tema de debate. Algunos autores sostienen que aunque fueron formalmente eliminados, los auxilios han continuado en la práctica de manera más informal y menos transparente. Sostienen además que los fondos utilizados en estas prácticas se incrementaron con estas modificaciones en lugar de disminuir. Véanse, por ejemplo, Vargas (1999) y Echeverry, Fergusson y Querubín (2004).

<sup>19</sup> El caso de Venezuela, que también muestra esta tendencia, se describe en detalle en el capítulo 11.

**GRÁFICO 7.2 Evolución de las características clave de las políticas públicas**  
(Escala 1–4)



*Nota:* En los casos de Colombia, México y Paraguay, los índices de políticas se calcularon para dos periodos diferentes. Los periodos son los siguientes: Colombia I = antes de 1991, Colombia II = 1991 al presente; México I = 1950–mediados del decenio de 1990, México II = decenio de 1990–2003, y Paraguay I = 1954–1989, Paraguay II = 1989–2003.

*Fuente:* Stein y Tommasi (2005) y cálculos de los autores.

importante, desde la perspectiva de este estudio, se refiere a las modificaciones de las reglas electorales para el legislativo. Actualmente los partidos políticos pueden presentar una sola lista por partido en cada distrito electoral. Además, se introdujo un umbral (equivalente al 2% del electorado nacional) que impide a los pequeños movimientos locales participar en las elecciones. Estos cambios deberían ayudar a reducir la fragmentación y a imponer una mayor disciplina partidaria, y de esa manera fortalecer el rol de los partidos como instituciones interesadas en la formulación de políticas en el ámbito nacional, lo cual puede contribuir a que los partidos alcancen acuerdos intertemporales clave, y facilitar la aprobación de ciertas leyes por parte del Congreso.

## La formulación de políticas en sistemas políticos fragmentados: los casos contrastantes de Brasil y Ecuador<sup>20</sup>

Uno de los aspectos que más preocupa sobre el funcionamiento de las democracias presidenciales es que encierran el potencial de que se presenten problemas de gobernabilidad. A diferencia de su contraparte en las democracias parlamentarias, en un sistema

<sup>20</sup> Esta sección se basa extensamente en los trabajos de Araujo et al. (2004), Alston et al. (2005a) y Mueller y Pereira (2005).

de democracia presidencial el presidente no tiene garantizada una coalición ganadora que le permita aprobar su programa de gobierno en la legislatura. La falta de apoyo al presidente en la legislatura ha estado asociada a dificultades para obtener la aprobación de reformas estructurales y para adaptarse a los shocks, e incluso a una mayor probabilidad de interrupciones constitucionales. Estas inquietudes son particularmente pertinentes en el caso de los sistemas políticos fragmentados, en los cuales el partido del presidente en general no tiene la mayoría de los escaños en la legislatura. En estos casos, la adaptabilidad de las políticas y, en términos más generales, la gobernabilidad democrática dependerán de la capacidad del gobierno (y particularmente del presidente) para formar y mantener una coalición ganadora.

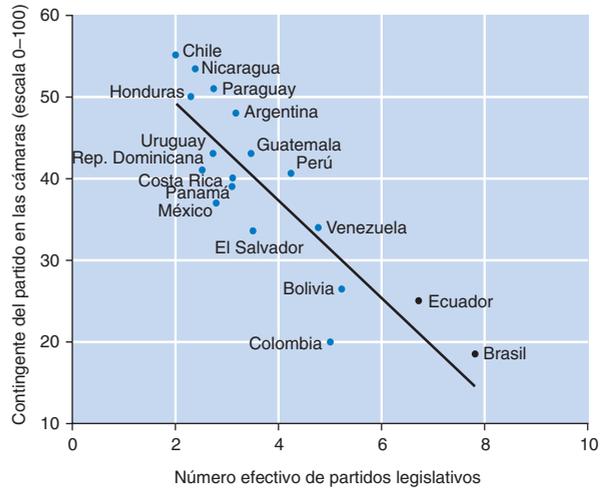
*Las diferencias en los resultados de las políticas pueden estar vinculadas a diferencias considerables en la calidad de las instituciones, que resultan esenciales para la buena formulación de políticas.*

En esta sección se examina la formulación de políticas en Brasil y Ecuador, países que tienen los sistemas de partidos más fragmentados de América Latina. Como resultado, en ambos casos el contingente del partido del presidente en la legislatura es uno de los más bajos de la región (véase el gráfico 7.3).<sup>21</sup>

Sin embargo, Brasil y Ecuador difieren considerablemente con respecto a la calidad de sus políticas públicas. Según el índice de políticas que se formuló en el capítulo 6, Brasil figura en el grupo con políticas relativamente buenas, en tanto que Ecuador aparece en el grupo con políticas públicas de baja calidad. De hecho, Brasil se ubica por encima de Ecuador en cada una de las características de las políticas públicas presentadas en el cuadro 6.1 (véase también el gráfico 7.4). Además, la democracia en Brasil

<sup>21</sup> En el caso de Brasil el gráfico se refiere a la fragmentación y al contingente presidencial en la Cámara baja.

**GRÁFICO 7.3** Número efectivo de partidos legislativos y contingente del presidente en las cámaras



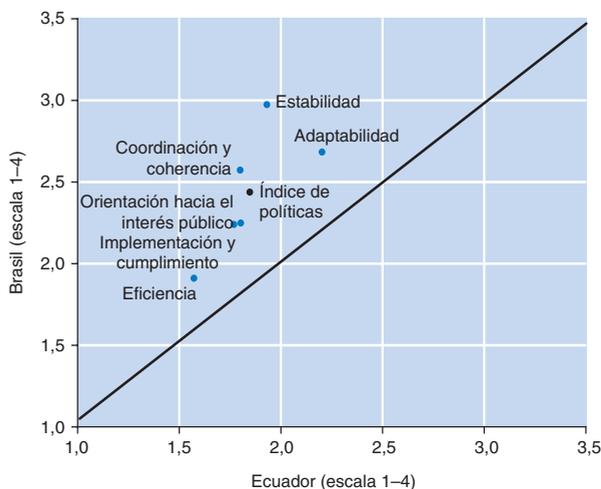
Fuente: Jones (2005) y Saiegh (2005).

Además de la fragmentación política, las instituciones políticas de Brasil y Ecuador comparten otras características importantes. En ambos países el presidente ha sido dotado de facultades constitucionales extraordinariamente fuertes. Los legisladores son elegidos mediante reglas electorales similares —sistemas de representación proporcional de lista abierta—, lo que les da incentivos para atender las necesidades de sus propias jurisdicciones geográficas. Dado que existen estos importantes elementos comunes, ¿cómo pueden explicarse las diferencias en los resultados políticos y de la política económica de Brasil y Ecuador? La respuesta no reside en un solo factor.

Hasta cierto punto, las diferencias en los resultados de las políticas pueden estar vinculadas a diferencias considerables en la calidad de las instituciones identificadas en el capítulo 6 como esenciales para la buena formulación de políticas. Allí donde Brasil tiene un Congreso con una capacidad relativamente buena para formular políticas, una burocracia fuerte y un Poder Judicial independiente, Ecuador carece de todos estos elementos. Mientras que el presidente de Brasil ha concentrado buena parte de sus esfuerzos (por lo menos en los últimos años) en mantener la estabilidad macroeconómica, el de Ecuador se ve a veces involucrado en una difícil batalla por la supervivencia política, lo que le impide enfocarse en el largo plazo.

Además, existe otra diferencia importante entre el PFP de ambos países. Mientras que el presidente de Brasil parece tener las herramientas que necesita para participar en intercambios políticos con los legisladores y sustentar una coalición en el Congreso, en Ecuador las coaliciones son muy frágiles y tienden a desintegrarse a medida que transcurre el período presidencial y se acercan las siguientes elecciones. En el resto de esta sección se analiza cada uno de estos factores con más detenimiento.<sup>22</sup>

**GRÁFICO 7.4** Características clave de las políticas públicas (Brasil y Ecuador) (Escala 1–4)



*Nota:* La línea recta está trazada a un ángulo de 45°; los puntos que están por encima de ella representan aspectos en los cuales Brasil tiene una puntuación más alta que Ecuador.

*Fuente:* Stein y Tommasi (2005).

<sup>22</sup> Como se señaló en el capítulo 6, varios de estos factores están determinados en forma conjunta. Además, son endógenos a otros factores importantes como el ingreso, el grado de división étnica y la estructura económica del país, dimensiones con respecto a las cuales Brasil y Ecuador difieren significativamente. Siguiendo el enfoque principal de este informe, a continuación se hará abstracción de estos temas, y en su lugar se considerará la función de las instituciones políticas y de los PFP para explicar estas diferencias en los resultados económicos y políticos.

## **La capacidad para formular políticas y el rol del Congreso**

Brasil y Ecuador difieren considerablemente con respecto a las capacidades de formulación de políticas de sus legislaturas y al rol que desempeñan en el PFP, pese a que existen importantes similitudes en las reglas electorales con las cuales acceden a sus cargos.

### **Brasil**

En Brasil los legisladores son elegidos por un período de cuatro años mediante un sistema de representación proporcional de lista abierta. El hecho de tener una lista abierta significa que los electores pueden votar por ciertos candidatos específicos de la lista del partido e influir de esta manera en sus probabilidades de elección. Por lo general, este sistema proporciona incentivos a los legisladores para responder a las preferencias y demandas de sus distritos, en lugar de responder a los deseos de los dirigentes del partido. No es sorprendente que las posibilidades de reelección dependan de manera crucial de su capacidad para atender dichas demandas.

No obstante, en Brasil estas fuerzas electorales descentralizadoras están compensadas por otras características que dan lugar a una mayor disciplina partidaria. Los dirigentes de los partidos tienen facultades para designar y sustituir a miembros de las comisiones legislativas, que desempeñan una función relativamente importante en la formulación de políticas. Quizá lo más destacado es que las interacciones entre el Poder Ejecutivo y los legisladores por lo general no ocurren a nivel individual, sino por intermedio de los líderes partidarios. Por lo tanto, al controlar el acceso de los legisladores individuales a los beneficios que pudieran afectar sus posibilidades de reelección, los líderes de los partidos pueden hacer que los legisladores voten de acuerdo con las preferencias del partido, lo que da como resultado un grado relativamente elevado de disciplina partidaria. Por eso, pese a que existen reglas electorales “descentralizadoras”, los partidos políticos brasileños muestran un grado razonablemente alto de cohesión dentro de la arena legislativa, lo que facilita los intercambios intertemporales cooperativos.<sup>23</sup>

Existen otros varios factores que contribuyen a la capacidad de formulación de políticas del Congreso brasileño. Las tasas de reelección de los legisladores son relativamente elevadas, por lo menos desde la perspectiva regional. Casi el 70% de los legisladores de la Cámara baja procuran ser reelegidos y un 70% de los que presentan sus candidaturas lo logran. Por lo tanto, cerca del 50% de los legisladores tiene experiencia legislativa previa, lo que contribuye a una acumulación de capacidades en materia de políticas y a una perspectiva de más largo plazo.

<sup>23</sup> Gran parte de la literatura sobre ciencias políticas que trataba el tema de Brasil a principios de los años noventa explicaba las dificultades que tenía el Poder Ejecutivo para que se aprobase su programa de gobierno sobre la base de los incentivos derivados del sistema electoral y de partidos, incluido el sistema electoral proporcional y de lista abierta (Ames 1995, 2001; Mainwaring 1997). En cambio, un grupo subsiguiente de estudiosos se centró en la manera en que las reglas y estructuras que organizan el proceso legislativo y la potestad del Poder Ejecutivo definen el comportamiento de la legislatura y dan como resultado un proceso de toma de decisiones más centralizado (Figueiredo y Limongi 2000; Pereira y Mueller 2004).

Además, la capacidad técnica de la legislatura para fines de formulación de políticas se ve facilitada por el elevado número de funcionarios técnicos que brindan apoyo legislativo (véase la sección sobre los actores del conocimiento en el capítulo 5). Más de 500 funcionarios proporcionan apoyo técnico a ambas cámaras. La mayoría de ellos son especialistas en diferentes ámbitos de política. Tienen un alto nivel de estudios y están bien remunerados, y obtienen sus cargos mediante un proceso de selección muy competitivo. Las oficinas de apoyo legislativo, que evolucionaron principalmente durante los años noventa, ayudaron a mejorar el nivel técnico de las deliberaciones legislativas, así como la calidad de las políticas que se discuten en el Congreso. En esta dimensión, Brasil está a la cabeza de los países latinoamericanos.

Como resultado de estos factores, Brasil se ubica en una posición elevada dentro de la región en lo que se refiere al índice de capacidades para la formulación de políticas del Congreso, siendo superado solamente por Chile. Estas capacidades permiten al Congreso brasileño desempeñar una función constructiva en la elaboración de las políticas, función que se caracteriza por una relación razonable con el Poder Ejecutivo, pese al alto nivel de fragmentación política. Los mecanismos mediante los cuales el Poder Ejecutivo puede mantener unida la coalición y promover su programa de gobierno se analizan con mayor detenimiento más adelante.

### *Ecuador*

En Ecuador las reglas electorales para la legislatura han estado sujetas a numerosos cambios. Hasta 1997 el país tenía un sistema electoral mixto para su Congreso unicameral. Si bien los diputados “nacionales” eran elegidos en un solo distrito por un período de cuatro años, los diputados “provinciales” (que constituían más del 80% del total) eran elegidos en distritos provinciales con representación proporcional por un período de solo dos años. Hasta 1994 la reelección inmediata estaba prohibida por la Constitución y, como resultado, la experiencia legislativa de los legisladores ecuatorianos era la más baja de la región por un amplio margen. Debido a la breve duración de los mandatos, los legisladores tenían horizontes temporales cortos y no acumulaban capacidades para formular políticas, ni tenían incentivos para desarrollarlas.

Las elecciones de mitad de período para diputados provinciales presentaban otra importante desventaja: en general reducían aún más el tamaño del contingente legislativo del presidente, por lo que este tenía muchas mayores dificultades para establecer una coalición ganadora que le permitiese llevar adelante su programa de gobierno. Por ejemplo, durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-92) la proporción de escaños controlados por el partido oficial, Izquierda Democrática, cayó de 42,3% en la primera mitad del período a 19,4% después de las elecciones de mitad de período. Durante el gobierno de Sixto Durán-Ballén la proporción que le correspondía al Partido Unión Republicana se redujo de 15,6% a apenas 3,9%. En términos más generales, el tamaño de la coalición que apoyaba al presidente en el Congreso se contrajo apreciablemente a lo largo del período presidencial, y las elecciones de mitad de período contribuyeron en buena medida a esa reducción.

En los últimos años hubo nuevos cambios en las reglas electorales para los legisladores. Se derogó la prohibición a la reelección inmediata a tiempo para la elección de

1996. El sistema electoral se modificó y en 1997 comenzaron a adoptarse listas abiertas. Se eliminaron las elecciones de mitad de período y en la reforma constitucional de 1998 el mandato de los diputados provinciales se extendió a cuatro años. En las elecciones de 2002 los diputados fueron elegidos solo en distritos provinciales. Además, en 1998 también se modificaron las reglas para la elección del presidente, en un intento por dar al Poder Ejecutivo un mayor contingente legislativo propio. Los recientes episodios de interrupciones democráticas sugieren que el impacto de estos cambios ha sido insuficiente. El contingente legislativo de los presidentes ecuatorianos sigue siendo muy pequeño; solo una pequeña porción de los legisladores (alrededor del 27%) es reelegida, lo que sugiere que siguen centrándose en el corto plazo y que cuentan con poca capacidad para la formulación de políticas.

Como resultado del débil respaldo legislativo, sobre todo hacia finales del período presidencial, el Poder Ejecutivo ha utilizado con frecuencia sus fuertes facultades constitucionales para tratar de implementar sus programas de gobierno. Estos intentos de saltar el proceso legislativo han provocado una relación de mucha confrontación entre el Ejecutivo y el Congreso, por lo que el presidente trata con frecuencia de legislar por decreto y el Congreso responde con amenazas de juicio político a los miembros del gabinete.

Los roles contrastantes de las legislaturas de Brasil y Ecuador se reflejan en el índice de éxito que tiene el Poder Ejecutivo en la promulgación de leyes, como se señala en el capítulo 3. Mientras que los presidentes brasileños han logrado que el Congreso aprobase el 72% de sus proyectos de ley, el Poder Ejecutivo ecuatoriano solo ha tenido éxito el 42% de las veces.<sup>24</sup>

### ***El Poder Judicial y la burocracia***

Brasil y Ecuador también difieren considerablemente con respecto a la fortaleza y la independencia del Poder Judicial y de la burocracia. Como se señala en el capítulo 6, ambos son importantes componentes que contribuyen a una buena formulación de políticas.

#### ***Brasil***

En Brasil los magistrados de la Corte Suprema son designados por el presidente y confirmados por el Senado para períodos vitalicios, pero deben jubilarse a los 70 años. Los mandatos efectivos de estos magistrados han sido, en promedio, de más de 10 años, lo que ubica a Brasil en el segundo lugar de América Latina, después de Chile (véase el gráfico 4.6 del capítulo 4). En consecuencia, cada presidente suele designar un pequeño número de los 11 magistrados de la Corte Suprema. Por ejemplo, durante los ocho años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, solo se designaron tres magistrados. La Constitución de 1988 otorgó mayor independencia a los tribunales, estableciendo que el Poder Judicial determinaría su propio presupuesto, y que los tribunales podrían designar

<sup>24</sup> Si bien ambos presidentes tienen facultades muy significativas, la naturaleza de las mismas es diferente. El presidente de Brasil tiene una muy fuerte facultad para emitir decretos pero un poder de veto débil, y en Ecuador sucede lo contrario. Estas diferencias también pueden explicar la divergencia en los índices de éxito de las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo.

a los jueces de primera instancia. Todo esto se traduce en un grado relativamente elevado de independencia del Poder Judicial, lo que según el Foro Económico Mundial, coloca a Brasil en el tercer lugar en América Latina, con una puntuación de 3,9 de un total de 7 (véase el cuadro 4.3 del capítulo 4).<sup>25</sup>

El Poder Judicial brasileño ha desempeñado una importante función de “árbitro imparcial” al hacer cumplir la Constitución y al velar por que las otras ramas del gobierno no se excedan de sus límites. Ha habido una serie de casos de gran visibilidad en los cuales la Corte Suprema falló en contra del Poder Ejecutivo en asuntos que eran de vital importancia para este. Uno de ellos fue el intento del gobierno de Cardoso de gravar a los trabajadores jubilados, medida que se consideraba un importante componente del programa de austeridad fiscal. La medida, que fue aprobada por el Congreso tras un considerable esfuerzo, era muy controvertida porque involucraba derechos y privilegios adquiridos. Finalmente, la Corte Suprema declaró que la medida era inconstitucional. En Alston et al. se refieren este y otros casos que sustentan la noción de que en Brasil el Poder Judicial tiene un grado razonable de independencia.<sup>26</sup>

La burocracia brasileña también contribuye a la buena calidad de las políticas públicas. De hecho, según la mayoría de las medidas de calidad burocrática, Brasil tiene la burocracia más fuerte de América Latina. Esto se refleja en los índices que se presentan en el capítulo 4, según los cuales Brasil aparece siempre en los primeros lugares. La mayoría de las designaciones se manejan a través de un sistema bien institucionalizado de exámenes de admisión competitivos. Las condiciones de empleo (período de nombramiento y nivel salarial) son atractivas, y se cuenta con amplios recursos disponibles para la capacitación del personal.<sup>27</sup> Si bien existe un número significativo de cargos reservados para nombramientos políticos (llamados “cargos DAS”), dicha cantidad está limitada por ley y aun en estos nombramientos se tienen en consideración criterios técnicos.<sup>28</sup> La burocracia de Brasil, que combina un alto grado de autonomía con fuertes capacidades técnicas, es un importante actor institucional que puede imponer restricciones al Poder Ejecutivo, y al mismo tiempo contribuir a la estabilidad y a la orientación pública de las políticas.

## Ecuador

El Poder Judicial ecuatoriano ha estado tradicionalmente muy politizado. En ciertas ocasiones, se ha utilizado la capacidad del Poder Ejecutivo para influir en los tribunales

<sup>25</sup> En comparación, Uruguay, el país con la puntuación más alta de la región, tiene un índice de 4,8. Brasil ocupa el sexto lugar en la región en el índice de independencia judicial de facto de Feld y Voigt (2003).

<sup>26</sup> Quizá la mayor inquietud con respecto al Poder Judicial brasileño es la lentitud del sistema. En ocasiones, los gobiernos han utilizado estratégicamente las demoras, sobre todo en relación con la legislación tributaria, porque un fallo adverso de los tribunales podría terminar imponiendo restricciones solo a gobiernos futuros. Véase Alston et al. (2005a).

<sup>27</sup> Cabe citar, por ejemplo, la *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP) y la *Escola de Administração Fazendária* (ESAF).

<sup>28</sup> La sigla DAS corresponde a *Direção e Assessoramento Superior*. Actualmente, el número de cargos DAS es de alrededor de 17.000 o 3,5% del servicio civil. Estos cargos no tienen un período de nombramiento definido y la mayoría de ellos se ocupan con personas que ya son parte de la administración pública, como recompensa por su buen desempeño. Véase Shepherd y Rinne (2005).

como moneda de cambio para conseguir apoyo político a la coalición del gobierno. Antes de 1998 el período de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia era formalmente de seis años, pero podía ser renovado. En la práctica, sin embargo, hasta mediados de los años noventa los magistrados se mantenían en sus cargos durante un período promedio de 2,8 años, uno de los más cortos de América Latina. Las reformas constitucionales de 1997 y 1998 introdujeron importantes cambios encaminados a otorgarle independencia de las presiones políticas al Poder Judicial. El período de nombramiento de los magistrados se extendió de seis años a períodos vitalicios, y la designación de los miembros (31 incluido el presidente de la Corte) se asignó a una rama administrativa del Poder Judicial: el Consejo Nacional de la Judicatura. La reforma constitucional también introdujo el Tribunal Constitucional integrado por nueve miembros como entidad suprema de vigilancia de la Constitución.

Pese a estos esfuerzos, el Poder Judicial ecuatoriano sigue estando politizado. El mejor ejemplo de ello fue la remoción de 27 de los 31 magistrados de la Corte Suprema en diciembre de 2004. La decisión de destituir a los jueces fue de los diputados favorables al gobierno, con el apoyo del Partido Roldosista del ex presidente Bucaram, cuyo juicio por corrupción se dejó sin efecto. Las manifestaciones públicas contra la impunidad de Bucaram fueron el detonante que a la larga contribuyó a la destitución del presidente Gutiérrez en abril de 2005. Este episodio es otro ejemplo que demuestra que los cambios al texto de la ley no necesariamente modifican en forma efectiva las instituciones.

La burocracia ecuatoriana presenta un marcado contraste con la de Brasil. Tanto las designaciones como las destituciones tienden a ser políticamente motivadas, y con cada nuevo gobierno entran y salen de la burocracia un elevado número de personas. Ya en los años ochenta la legislación ecuatoriana había introducido criterios de mérito para el nombramiento de los empleados públicos, pero hay una gran brecha entre lo que dice la ley y la práctica establecida. Las frecuentes interrupciones constitucionales que experimentó Ecuador en los últimos años han contribuido a la falta de estabilidad del servicio civil. En términos de los índices expuestos en el capítulo 4, Ecuador se ubica en la posición 13 de 18 países en el índice combinado de desarrollo del servicio civil que se presenta en el gráfico 4.4.

### **Formación y mantenimiento de coaliciones**

En el recuadro 6.2, que trata sobre las interrupciones constitucionales, se demuestra claramente que los gobiernos minoritarios corren un riesgo sustancialmente más alto de inestabilidad democrática. También se demuestra que un sistema de partidos fragmentado no necesariamente es un problema siempre que el presidente pueda formar y mantener una coalición mayoritaria o casi mayoritaria que pueda aportar respaldo político en el Congreso. En Brasil las coaliciones tienden a ser estables y por lo general han permitido al presidente llevar adelante una parte significativa de su programa de gobierno durante todo el período presidencial. En cambio, en Ecuador las coaliciones en general son débiles y de corta duración, tienden a proporcionar respaldo ad hoc a ciertas iniciativas, y suelen desintegrarse al acercarse las nuevas elecciones. Por lo tanto, es importante examinar los mecanismos por los cuales se crean y mantienen las coaliciones en cada caso.

## Brasil

El presidente de Brasil cuenta con una variedad de instrumentos que le permiten formar una coalición y mantener su respaldo. Uno de los más importantes está asociado a sus fuertes facultades presupuestarias.<sup>29</sup> El presupuesto que se aprueba cada año en el Congreso suele incluir una serie de enmiendas introducidas por los legisladores, asociadas en general a pequeñas inversiones en sus distritos, tales como proyectos de infraestructura vial o de saneamiento. Incluso después de aprobadas estas enmiendas, el presidente tiene poder discrecional durante la etapa de ejecución del presupuesto para decidir cuáles reciben financiamiento y cuáles no. Esto constituye una poderosa moneda de cambio que el presidente puede utilizar a fin de obtener respaldo político para su programa de gobierno. El éxito electoral de los legisladores depende de que se lleven a cabo sus proyectos en sus respectivos distritos, de manera que a menudo están dispuestos a hacer concesiones en materia de política a cambio de esos proyectos de inversión.

Una segunda herramienta que utiliza el presidente es su facultad para distribuir cargos en el gobierno federal. Dentro de ciertos límites descritos previamente, el presidente puede utilizar nombramientos en cargos DAS para recompensar a sus socios en la coalición o a los partidarios de dichos socios, y así ayudar a consolidar la coalición.

Un tercer mecanismo utilizado para lograr respaldo en el Congreso es la facultad para nombrar a los ministros del gabinete. Cada uno de los principales partidos de la coalición suele recibir uno o más ministerios, por lo general en proporción a su número de votos en el Congreso, aunque la medida en que se utiliza este recurso varía de un gobierno a otro. Si bien el presidente tiene que “conceder” ciertos ministerios a los socios de la coalición a cambio de su respaldo, es él quien sigue dictando las principales directrices de políticas y se reserva la facultad de destituirlos en cualquier momento.

En Brasil estos intercambios son creíbles porque forman parte de un juego repetido entre actores que tienden a desempeñar su rol en el largo plazo. Los presidentes pueden ser reelegidos, y los dirigentes partidarios —que operan como intermediarios en estas transacciones— son jugadores de largo plazo, como lo son muchos legisladores individuales, que tienen buenas probabilidades de reelección. Si el gobierno se rehusara con frecuencia a cumplir las promesas implícitas hechas en el curso de estas negociaciones, le restaría valor a la moneda de cambio que tiene en sus manos, y las coaliciones tenderían a ser más frágiles.

Recientemente han atraído considerable atención ciertos alegatos respecto de negociaciones políticas ilegítimas en Brasil. En este contexto es importante señalar que las transacciones específicas que se describen en los últimos párrafos son mecanismos legítimos que emplea el presidente de Brasil para obtener respaldo político y llevar adelante su programa de gobierno en el contexto de un sistema de partidos muy fragmentado. Si bien para algunos observadores estas transacciones políticas pueden ser objetables por cuestiones de principios, desempeñan una función vital para ayudar a conformar coaliciones estables, y contribuyen a la gobernabilidad. Si se eliminan estas oportunidades de

<sup>29</sup> Véanse Alston et al. (2005a) y Pereira y Mueller (2004). En el capítulo 11 se incluye una explicación más detallada de la discrecionalidad presupuestaria de Brasil.

intercambios políticos podría ponerse en riesgo la gobernabilidad, o podría aumentar la probabilidad de que tengan lugar otras formas de intercambio político menos legítimas y menos transparentes. El caso de Ecuador es un claro ejemplo de lo que puede ocurrir en sistemas de partidos fragmentados cuando no existe una coalición estable.

### *Ecuador*

Si el presidente de Brasil puede superar la debilidad vinculada con la fragmentación del sistema de partidos formando una coalición estable que le permita llevar a cabo su programa de gobierno, cabe preguntarse ¿por qué el presidente de Ecuador no puede hacer lo mismo? Estos resultados contrastantes requieren una explicación dado que, como su contraparte brasileña, el presidente ecuatoriano también está dotado de variados recursos —proyectos de inversión con beneficios particulares, cargos en el gabinete, puestos en la burocracia, concesiones en materia de políticas, contratos, etc.— que puede ofrecer a cambio de respaldo para su programa. Como es habitual, no hay un solo factor que explique la incapacidad de los presidentes ecuatorianos para mantener una coalición estable.

Conviene comenzar por examinar los tres tipos de mecanismos que se señalaron para el caso de Brasil y tratar de entender por qué no parecen contribuir a la creación de coaliciones estables en el caso de Ecuador. El primero de ellos era el intercambio de proyectos de inversión por respaldo político. En Brasil el presidente puede aprobar estos proyectos porque tiene facultades discrecionales sobre el presupuesto, y los legisladores se benefician de ellos porque contribuyen a su reelección. En Ecuador, como en Brasil, los legisladores se eligen en listas abiertas y pueden ser reelegidos, de manera que deberían tener incentivos similares para aprobar proyectos a favor de sus distritos. Pero el presidente de Ecuador no tiene facultad discrecional sobre el presupuesto. Previamente sí tenía potestad para hacer uso discrecional de asignaciones extrapresupuestarias, pero la perdió en 1995.<sup>30</sup> De todos modos, aun antes de esa fecha este tipo de intercambios no hubiera sido muy útil porque en esa época los legisladores no podían ser reelegidos y su elección se hacía mediante listas cerradas. Por lo tanto, tenían una conexión electoral más débil con sus electores y carecían de los incentivos que tienen los legisladores brasileños para aprobar proyectos de inversión en sus comunidades.<sup>31</sup>

La segunda moneda de cambio que se explicó para el caso de Brasil era el empleo público. Mientras que los cargos DAS que se mencionaron son muy prestigiosos y están bien remunerados, no sucede así con los puestos de la administración pública ecuatoriana. Además, mientras que en Brasil estos cargos pueden durar hasta ocho años en caso de que el presidente sea reelegido, en Ecuador el nombramiento y la destitución obedecen a razones políticas, y existe una alta rotación (sobre todo en el caso de los nombramientos políticos), cada vez que cambia el gobierno. La ausencia de una reelección presidencial inmediata acorta aún más la longitud prevista de estos nombramientos. Como resultado, en Ecuador los cargos son menos prestigiosos y de menor duración, lo que les resta

<sup>30</sup> Véase Araujo et al. (2004).

<sup>31</sup> Sin embargo, podían haberse interesado en aprobar transferencias a determinados grupos sociales o étnicos.

atractivo. Naturalmente, a medida que se acerca el final del período presidencial, este mecanismo pierde casi todo su valor como moneda de cambio.

El tercer instrumento que se mencionó en el caso de Brasil era el nombramiento de los ministros del gabinete. Como puede verse en el gráfico 4.1, Ecuador es el país con el mayor grado de inestabilidad del gabinete entre los 12 países latinoamericanos de los cuales se dispone de datos.<sup>32</sup> El estudio del PFP en Ecuador presenta evidencia de que, de los 292 ministros que ocuparon cargos de gabinete entre 1979 y 2002, el 61% no concluyó el período presidencial y el 90% de estos renunciaron o fueron destituidos por el Poder Ejecutivo.<sup>33</sup> En otras palabras, el período de nombramiento de los ministros es breve e incierto, y el presidente, que es quien otorga esos puestos, también puede quitarlos si necesita construir una coalición en torno a una dimensión de política diferente. Esto resta credibilidad a la recompensa y al atractivo de los cargos de gabinete para los socios de la coalición, lo que a su vez reduce el valor que el presidente puede esperar recibir a cambio de un cargo de gabinete. Cabe señalar que el estudio del PFP ecuatoriano que sirve de base para esta sección también indica que Ecuador tiene una de las participaciones más baja de ministros asociados a los partidos, en comparación con otros países de América Latina. Es probable que la corta duración de los mandatos y la falta de credibilidad de esta recompensa contribuyan a este resultado.

Pero hay otro componente importante que explica por qué a los socios en la coalición no les resultan atractivos los cargos de gabinete, y lo que es más importante, por qué las coaliciones son inestables en Ecuador. Existe una percepción arraigada en la cultura política ecuatoriana, que se refuerza a medida que avanza el calendario electoral, de que la colaboración con un gobierno (es decir, ser “gobiernista”) puede ser una jugada políticamente costosa, sobre todo si esto supone apoyar políticas de ajuste impopulares. Esta actitud de estar en contra del gobierno —y la desventaja que representa estar asociado con el gobierno— se hace más evidente hacia el final del período presidencial, en particular cuando disminuye el índice de popularidad del presidente. Ante esta situación, los socios potenciales de la coalición prefieren involucrarse en lo que se ha denominado “coaliciones fantasma”, acuerdos secretos mediante los cuales los líderes partidarios acuerdan colaborar con el gobierno en un conjunto limitado de cuestiones de política ad hoc, pero evitan —y a veces niegan públicamente— cualquier compromiso de largo plazo que pueda afectar sus propias posibilidades electorales.<sup>34</sup> Estos intercambios secretos son posibles gracias a la ausencia de votaciones nominales en la legislatura. De esta manera, los partidos pueden gozar de los beneficios de pertenecer a la coalición sin tener que pagar el costo político de verse asociados con el gobierno.

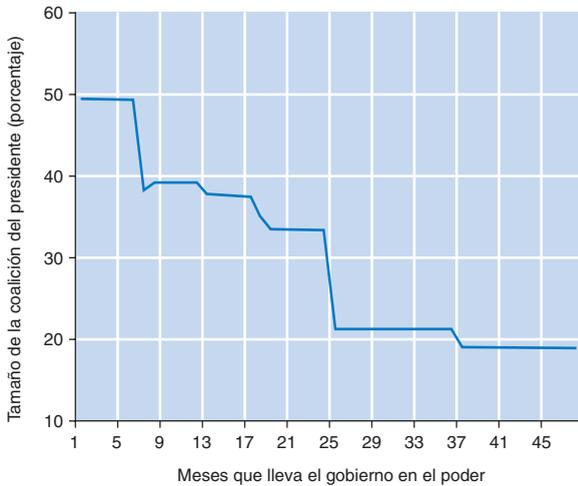
El costo de ser parte de la coalición de gobierno aumenta a medida que avanza el período presidencial, se acercan las elecciones y los líderes de los partidos necesitan posicionarse para las mismas. Al mismo tiempo, a medida que el período presidencial se

<sup>32</sup> Brasil ocupa el segundo lugar en esta dimensión, de manera que no existe gran diferencia entre los dos países en esta dimensión.

<sup>33</sup> Es interesante destacar que si bien el juicio político en Ecuador ha sido tema de gran debate, solo el 7% de los 292 ministros de la muestra ha sido destituido por el Congreso utilizando este procedimiento.

<sup>34</sup> Mejía Acosta (2004).

**GRÁFICO 7.5 Evolución de la coalición del presidente en el Congreso en el período 1984–2002**  
(Promedios mensuales)



Fuente: Mejía Acosta (2004).

participan en ellos. Todos estos factores contribuyen a explicar la relativa inestabilidad de los gobiernos democráticos ecuatorianos.

Los casos contrastantes de Brasil y Ecuador también ilustran la necesidad de una visión de equilibrio general de las instituciones políticas y de los PFP. Centrarse solamente en unas pocas dimensiones institucionales, aun cuando estas sean importantes, como los poderes constitucionales del presidente, las reglas electorales para legisladores y el grado de fragmentación del sistema de partidos, puede conducir a conclusiones erróneas. Los PFP son altamente complejos, y para entenderlos, al menos en este caso, se requiere prestar atención a detalles tales como la discrecionalidad del presidente en el presupuesto y la votación nominal en la legislatura, que pueden afectar apreciablemente la naturaleza de las transacciones políticas que tienen lugar entre los principales actores políticos. La complejidad de estos procesos se ilustra nuevamente con el caso de Costa Rica, en el cual un elemento clave del PFP es la delegación de importantes responsabilidades a instituciones autónomas (recuadro 7.2).

acerca a su fin, las ventajas de pertenecer a la coalición disminuyen porque se va acortando la duración esperada de los cargos en la burocracia, e incluso en los ministerios, y por lo tanto dichos puestos pierden valor. No es sorprendente, entonces, que el tamaño de la coalición se reduzca considerablemente durante el transcurso del mandato presidencial (véase el gráfico 7.5).

Como se ha explicado en las secciones anteriores, ninguno de los mecanismos políticos que funcionan en Brasil para consolidar coaliciones estables parece dar resultado en el caso de Ecuador. Estos mecanismos se ven aún más obstaculizados por los mandatos relativamente cortos de los actores políticos que partici-

**Recuadro 7.2****Formulación de políticas por delegación:  
el caso de Costa Rica\***

Costa Rica ha tenido un sistema político competitivo durante más de 100 años y ha sido una democracia plena en los últimos 50 años. En 1949 se registraron avances significativos con la adopción de una Constitución que sentó las bases no solo para institucionalizar un sistema democrático estable sino también para definir las características más generales del PFP en el país. En parte gracias a este marco estable de políticas, entre 1950 y 2000 el PIB per cápita se cuadruplicó, en tanto que en el conjunto de la región latinoamericana dicho índice apenas se duplicó. Además, el país tiene una de las tasas más bajas de desigualdad en el ingreso de la región y supera a los países de ingreso mediano-alto en los rubros de educación básica y salud pública. Estos resultados positivos se deben en buena medida a la adopción de políticas públicas efectivas. Costa Rica se ubica entre los primeros cinco países de la región en todas menos una de las características clave de las políticas públicas presentadas en el capítulo 6, que incluyen estabilidad, coordinación y coherencia, implementación y cumplimiento, y orientación hacia el interés público. Únicamente se ubica dentro de los países de la categoría intermedia en relación con la característica de adaptabilidad.

En Costa Rica fue posible aplicar políticas efectivas en parte porque el país cuenta con un sistema electoral justo y muy competitivo centrado en dos partidos o coaliciones políticas principales, lo que constituye un incentivo para que los políticos orienten sus decisiones hacia la satisfacción de los intereses del elector medio y, por lo tanto, diseñen instituciones para cumplir objetivos ambiciosos de bienestar social. La Constitución de 1949 también establece un diseño institucional muy particular, que limita las probabilidades de conflicto entre los poderes electos de gobierno y delega importantes responsabilidades en materia de política a instituciones burocráticas autónomas. Ni el presidente ni los legisladores —todos los cuales son elegidos en votaciones separadas por períodos simultáneos de cuatro años— tienen derecho a la reelección inmediata. Además, la Constitución limita la facultad del presidente para definir la agenda legislativa y crea procedimientos rápidos y simplificados para ejecutar el presupuesto anual. La Asamblea Legislativa debe modificar o aprobar el presupuesto del Poder Ejecutivo dentro de un plazo de 90 días, y posteriormente el presidente lo puede vetar. Estos procedimientos lograron evitar que el presupuesto se quedara bloqueado en un conflicto entre ambos poderes.

Como resultado de la expansión ininterrumpida que han tenido desde 1949, los sectores estatales descentralizados consisten ahora en más de 100 instituciones autónomas. En estos sectores, que incluyen los servicios de salud, las pensiones a la vejez, el proceso electoral, la vivienda, la educación superior

---

\*Basado en Lehoucq (2005).

**Recuadro 7.2****Formulación de políticas por delegación:  
el caso de Costa Rica (continuación)**

y la política monetaria, las instituciones autónomas son los actores principales y si bien en total gastan tanto como el gobierno central, no tienen que someter sus presupuestos a la aprobación del presidente ni de la legislatura. Gozan de autonomía programática, presupuestaria y administrativa y a menudo recurren a fuentes de ingresos específicas o protegidas. La Contraloría General de la República, institución auxiliar de la legislatura, desempeña funciones de supervisión de estos sectores estatales descentralizados.

Como resultado de acuerdos intertemporales a largo plazo entre los actores partidarios clave, mediante los cuales se delega la autoridad en materia de políticas a entidades autónomas, se han salvaguardado importantes áreas de política contra la inestabilidad y la incoherencia que de otra manera se hubieran producido como resultado de la alternancia en el gobierno y de conflictos entre los partidos. El país cuenta también con una Corte Suprema de Justicia independiente que hace cumplir estos acuerdos reafirmando repetidas veces en sus fallos la autonomía de las instituciones, como lo hizo especialmente durante los años sesenta. El deseo de los políticos de recuperar cierto control sobre esta gran porción del aparato estatal dio lugar a la reforma constitucional de 1968 y a otras reformas jurídicas en los años setenta, que consolidaron la autoridad de los poderes Ejecutivo y Legislativo para fijar la política general en los sectores y permitieron nombramientos en las direcciones generales más basados en las afiliaciones partidistas. No obstante, en su mayoría, las instituciones retuvieron su autonomía presupuestaria y administrativa.

La formulación de políticas en ámbitos que se refieren al Estado central se mantuvo bastante centralizada desde los años cincuenta hasta aproximadamente 1990. La legislatura unicameral y el sistema de partidos relativamente cohesivo (2,5 partidos efectivos) limitaron el número de agentes que participaban en el PFP, lo que permitió cierto grado de adaptación de las políticas pese a la debilidad del presidente con respecto a sus potestades constitucionales (ver cuadro 3.5). La adaptabilidad se vio facilitada por la proporción relativamente alta de escaños (48% en promedio) controlada por el partido oficial, y la influencia del presidente para determinar qué candidato de su partido es nominado y elegido para servir en el Congreso. Pero los poderes del presidente derivados del partido (*partisan powers*) y su capacidad para promulgar leyes se debilitaban durante el curso del período presidencial de cuatro años. Debido a que el período presidencial está sujeto a un límite, el rol del presidente se va diluyendo hacia el tercer año de su mandato, y los legisladores, incluso los del partido oficial, se distancian de él y se alinean con un presidente futuro quizá con la esperanza de conseguir un cargo de gabinete o un alto puesto burocrático en el nuevo gobierno, o bien alguna ventaja en el ámbito de los gobiernos locales.

**Recuadro 7.2****Formulación de políticas por delegación:  
el caso de Costa Rica (continuación)**

Desde principios del decenio de 1990, la formulación de políticas en Costa Rica se ha vuelto más fragmentada. El creciente desencanto con el sistema bipartidista dio lugar a un número creciente de votos por partidos y candidatos no afiliados al Partido Liberación Nacional (PLN) ni al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), y a una reducción en la proporción de escaños legislativos controlados por el partido oficial. Además, el establecimiento de la Sala Constitucional en 1989 trajo aparejada la introducción de un nuevo jugador con poder de veto que tiene la potestad de impedir que los proyectos de ley se conviertan en ley incluso durante el trámite legislativo. Se ha reducido así la flexibilidad de la formulación de políticas en los ámbitos que están bajo el control del Estado central, como consecuencia de las modificaciones electorales e institucionales.

*Página en blanco a propósito*

## Cuarta parte

---

# El proceso de formulación de políticas en acción

*Por más maravillosa que sea la estrategia, de vez  
en cuando hay que examinar los resultados.*

Winston Churchill

*Página en blanco a propósito*

En gran parte de este informe se examinan las características generales de la formulación de políticas en distintos países, partiendo del supuesto implícito de que tales características tenderán a estar presentes en la formulación de políticas en todas las esferas de la política pública. Sin embargo, los PFP tal vez difieran entre sectores como consecuencia de los diversos actores e instituciones que podrían ser pertinentes, así como de las diferencias en la índole de las transacciones necesarias para implementar las políticas.

En la cuarta parte se aborda la formulación de políticas en varios sectores. En los capítulos de esta parte se presentan comparaciones de la formulación de esas políticas sectoriales en distintos países y se muestra el nexo entre los resultados de las políticas en cada uno de esos sectores y las características del proceso de formulación de dichas políticas. Los capítulos 8, 9 y 10 se centran en la política tributaria, los servicios públicos y la educación, respectivamente. El capítulo 11 es un tanto diferente. En vez de examinar el impacto del PFP en los resultados de las políticas, aborda los efectos de retroalimentación de la reforma de políticas en el PFP y los ilustra con ejemplos de los campos de la descentralización y los procesos presupuestarios.

La cuarta parte constituye un paso importante hacia uno de los objetivos principales de este informe: guiar y orientar la comprensión de los PFP en torno a determinadas iniciativas de reforma en campos específicos en países concretos y en momentos precisos.

*Página en blanco a propósito*

# El arte de la política tributaria

*El arte de cobrar impuestos consiste en desplumar el ganso de forma que se obtenga la mayor cantidad de plumas con la menor cantidad de graznidos.*

—Jean-Baptiste Colbert, tesorero de Luis XIV<sup>1</sup>

La política tributaria es un buen punto de partida para ver el proceso de formulación de políticas (PFP) en acción. Ante todo, muchas de las decisiones tomadas en el ámbito de la política pública están relacionadas con los impuestos. Estos afectan a casi todos los aspectos de la economía y la sociedad. El tamaño del Estado, la magnitud de la redistribución de los ricos a los pobres y las decisiones de consumir e invertir están relacionadas con este campo fundamental de la política. Dados los grandes efectos que puede tener en la eficiencia y la equidad, la política tributaria tal vez sea el campo de la política pública donde hay más intereses en juego.

Por consiguiente, en la esfera de los impuestos el PFP tiende a ser un buen reflejo del PFP general (o “global”), es decir el proceso mediante el cual una multitud de intereses, tanto públicos como privados, se mueven a través de los engranajes de las negociaciones políticas en la formulación de la política pública. Como regla general, los actores que desempeñan roles decisivos en el PFP general también participan activamente en el examen, la promulgación y la implementación de la política tributaria. Esto ocurre en cualquier país no solo con los actores fundamentales del PFP, en particular el Poder Ejecutivo (cuyas atribuciones y limitaciones influyen mucho en la calidad de la política tributaria) y la legislatura, sino también con otros actores cuya influencia es más específica en ciertos países, como las autoridades regionales en Argentina y Brasil, el Poder Judicial en Colombia después de la Constitución de 1991 o los grupos empresariales en Guatemala.

A pesar del enorme impacto económico de los impuestos, las consideraciones económicas no sirven de mucho para explicar las características de la política tributaria. Hay países con similares niveles de ingresos, distribución de ingresos o composición sectorial

<sup>1</sup> Citado en *The Economist*, 29 de mayo de 1997.

del producto, pero con estructuras tributarias muy diferentes. Evidentemente no existe un modelo económico que explique los resultados de la política tributaria.

Asimismo, las estructuras y políticas tributarias instituidas por los países suelen distar mucho de ser ideales. En algunos países la recaudación tributaria es demasiado baja o demasiado alta, a pesar de que la mayoría de los principales actores y observadores reconocen que eso constituye un problema (por ejemplo, Guatemala y Brasil). Hay países que dependen en gran medida de una recaudación tributaria ineficiente o distorsiva (Colombia) o tienen sistemas tributarios plagados de exenciones (Costa Rica y Paraguay), aunque técnicamente sería preferible tener sistemas más sencillos y eficientes. También están los países que aprueban una reforma tras otra porque cada una se diluye en el proceso de aprobación (Colombia). Estos resultados no pueden justificarse únicamente sobre la base de consideraciones económicas.

Además, en los últimos 15 años la economía de todos los países de América Latina ha sufrido el mismo shock externo: la tendencia a la globalización, que ha aumentado la movilidad internacional de bienes, inversiones y capital financiero en todo el mundo, limitando las posibilidades de gravarlos. Las tendencias a la globalización obligaron a los países a reducir drásticamente los aranceles de importación y a disminuir las tasas impositivas aplicables a las empresas. Para responder a este shock, los países de toda la región han adoptado una amplia gama de estructuras y políticas tributarias. Estas variaciones entre países muestran que, incluso al responder al mismo shock, las distintas instituciones y actores políticos pueden llevar a resultados de política diferentes.

En este capítulo se examinan cuatro casos de países muy distintos (Brasil, Colombia, Guatemala y Paraguay) y las características generales del proceso de formulación de la política tributaria. El análisis revela que las diferencias en el sistema tributario reflejan en gran medida diferencias en las instituciones y estructuras políticas, que interactúan con algunas características importantes de la política tributaria.

## Profundos cambios en los regímenes tributarios

A simple vista, el panorama de la política tributaria en América Latina es poco alentador. La recaudación tributaria de los gobiernos centrales de América Latina llegó a 13,2% del PIB en promedio en los primeros años de la década actual, lo cual representa una disminución respecto del promedio de 14% de fines de los años ochenta y menos de la mitad del promedio actual de 30% de los países desarrollados. Solo unos pocos países

*Las características específicas de las políticas tributarias explican en gran medida las peculiaridades de los sistemas tributarios que se instituyen en cada país.*

de la región, entre ellos Brasil, Bolivia y República Dominicana, lograron elevar la recaudación más de tres puntos porcentuales del PIB durante dicho período. Sin embargo, esta evaluación superficial es errónea. Tras el aparente estancamiento de los impuestos se ocultan cambios muy profundos en los regímenes tributarios que los países tuvieron que hacer para responder a la globalización.

Frente a los desafíos de la globalización, la política tributaria ha sido un campo de intensas reformas. Cada país latinoamericano ha realizado importantes reformas

en este campo desde 1990 (un promedio de 4,2 reformas de ese tipo en la región) y 11 países latinoamericanos han llevado a cabo una reorganización general de su sistema tributario desde 1990. Los impuestos sobre la renta de las empresas y las personas físicas han aumentado de 2,7% del PIB en los años ochenta a 3,9% en la actualidad, aunque siguen siendo muy bajos en comparación con los promedios del resto del mundo o de los países desarrollados (12% del PIB). La pérdida de ingresos fiscales como consecuencia de la reducción de los aranceles de importación se ha compensado en gran medida con los ingresos derivados del impuesto al valor agregado (IVA), que fue introducido en la mayoría de los países entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa y ahora genera más de un tercio (37%) de la recaudación fiscal de los gobiernos centrales de la región: el equivalente al 5,5% del PIB, en promedio.

¿Por qué, dada esta intensificación de la actividad, se han adoptado políticas que distan de ser ideales? Mientras que la política tributaria se formula en el marco del PFP general de cada país, las características específicas de las políticas tributarias limitan las posibilidades de una reforma. Estas limitaciones explican en gran medida las peculiaridades de la política tributaria que se considera, se promulga y, en última instancia, se aplica y se hace cumplir.

Entre las principales características de la política tributaria que es necesario tener en mente, hay cuatro que son especialmente importantes. Primero, los impuestos tienen efectos de gran alcance en toda la economía. Esto significa que habrá muchos jugadores activos en el PFP. Si consideran que sus intereses se ven afectados de forma directa o inmediata, probablemente intensifiquen su participación. Por lo tanto, es más probable que en el juego de la formulación de políticas en el campo tributario, haya un gran número de jugadores.

Segundo, los impuestos pueden ser víctimas de los problemas típicos de un fondo común, en el que a cada participante le conviene contribuir poco y extraer mucho, ignorando el efecto que ese comportamiento produce en el resultado final para todos. Cada individuo tiene incentivos para contribuir al fondo el mínimo posible, por ejemplo, obteniendo una exención del pago de ciertos impuestos o aprovechando una posibilidad de elusión para pagar menos que los demás. Cada participante tiene también incentivos para extraer del fondo el máximo posible, por ejemplo consiguiendo que algunos impuestos sean asignados a usos o regiones específicos de su preferencia, como ocurre en Argentina, Brasil y Colombia.

Tercero, la aplicación efectiva de la política tributaria depende en gran medida de la capacidad de la oficina de administración tributaria. La experiencia, los recursos y la capacidad administrativa, e incluso las preferencias y los sesgos de los administradores tributarios, determinan lo que se pone en práctica. Como se dice a menudo, “en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria”.

Cuarto, cuando un sistema tributario está estructurado de una forma determinada, es muy difícil de cambiar. En el lenguaje de los expertos en ciencias sociales, los sistemas tributarios dependen mucho de la trayectoria. ¿Por qué son tan difíciles de mejorar? En principio, todo problema de fondo común puede resolverse mediante un acuerdo de cooperación entre los participantes, siempre que los costos y la incertidumbre de las negociaciones sean bajos en comparación con los beneficios previstos y que puedan instituirse mecanismos para evitar el oportunismo y garantizar el cumplimiento.

Infortunadamente, estas condiciones rara vez existen en cuestiones de impuestos, por varias razones. Fundamentalmente, como el poder económico por lo general está

muy concentrado y las elites poderosas influyen en el sistema político por diversos medios, tienden a estar protegidas de los vaivenes del sistema político: los contribuyentes más ricos a menudo impiden reformas que podrían perjudicarlos. Este argumento puede denominarse “hipótesis de la resistencia de la elite”.<sup>2</sup>

La situación se complica más aún porque los efectos de los cambios estructurales del sistema tributario en los ingresos y en la distribución no son fáciles de prever. Dado que muchos países latinoamericanos se encuentran en una situación fiscal precaria, las autoridades fiscales suelen mostrarse reacias a las reformas profundas frente a la incertidumbre con respecto a los ingresos a corto y a mediano plazo, incluso si confían en los beneficios a largo plazo de la reforma. Los administradores tributarios son intrínsecamente muy conservadores, como da a entender el adagio “los viejos impuestos son buenos impuestos”. Esta explicación puede denominarse “hipótesis de la incertidumbre”.

Asimismo, si un país está acosado por la inestabilidad política o la polarización, el gobierno o el partido que ocupe el poder tal vez prefiera no llevar a cabo una reforma para que el sistema tributario sea más eficiente y productivo por temor de que los costos políticos de la reforma recaigan sobre el gobierno o el partido mismo, y los beneficios sean aprovechados por el gobierno siguiente. Este es el argumento estratégico.<sup>3</sup>

Por último, está el argumento del cumplimiento, según el cual se pueden llevar a cabo reformas para aumentar el bienestar únicamente si es posible establecer una “tecnología del cumplimiento” a fin de garantizar la aplicación de las normas y castigar a los infractores. La superioridad del cumplimiento voluntario frente al castigo está bien documentada en las obras sobre cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero es difícil crear una cultura de cumplimiento voluntario y es fácil destruirla porque se basa en la confianza en las instituciones públicas, la legitimidad de los que están en el poder y un sentido de justicia, transparencia y reciprocidad en la recaudación y el uso de los ingresos públicos. Ante la falta de una cultura de este tipo, se necesita un mecanismo para velar por el cumplimiento a fin de facilitar una reforma efectiva. El FMI ha desempeñado este rol en algunos países: la probabilidad de que se realice una reforma tributaria es mayor durante un programa de ajuste fiscal llevado a cabo en el marco de un convenio de préstamo con el FMI.<sup>4</sup> El canal exacto no resulta claro, pero podría estar relacionado con una mayor congruencia de la política tributaria, el control del gasto o simplemente que el FMI traslada los costos políticos fuera del ámbito del gobierno. Una administración tributaria efectiva y transparente también puede considerarse como un mecanismo de cumplimiento adicional, como se verá a continuación.

### ***Inmediatez, ubicuidad y complejidad de los efectos de los impuestos***

Los efectos de los impuestos varían en cuanto a su inmediatez, ubicuidad y complejidad, lo cual complica tanto el PFP como el análisis de la formulación de la política tributaria. Algunos impuestos surten efecto en el sistema económico en poco tiempo. Otros tienen consecuencias a largo plazo que son mucho más importantes (como los impuestos que

<sup>2</sup> Véase una breve reseña de los estudios sobre esta hipótesis en Melo (2004).

<sup>3</sup> Cukierman, Edwards y Tabellini (1989).

<sup>4</sup> Mahon (2004).

afectan a las decisiones sobre ahorro e inversión). Otro problema consiste en desenmarañar los efectos directos o de equilibrio parcial de los impuestos, a diferencia de los efectos indirectos o de equilibrio general. Por ejemplo, algunos impuestos desplazan actividades productivas, reduciendo la base de la recaudación (factor de importancia creciente en una economía globalizada). Las consideraciones relativas al equilibrio general revisten especial importancia en lo que atañe a la carga de varios impuestos, que puede transferirse de aquellos que asumen la obligación inicialmente a otras firmas o particulares. En general, la carga de los impuestos directos, como los impuestos sobre la renta y la propiedad, es menos fácil de transferir que la carga de los impuestos indirectos, como los impuestos sobre las ventas o al valor agregado, que tienden a trasladarse a los consumidores finales. Por lo tanto, la visibilidad de la carga varía de un impuesto a otro y en muchos casos depende en gran medida de detalles técnicos que generalmente escapan a la comprensión de aquellos que se ven afectados en última instancia. Por último, en muchos casos los efectos de los impuestos son sumamente inciertos e introducen otro elemento de complejidad en el PFP.

La inmediatez, ubicuidad y complejidad de los efectos de los impuestos tienen dos implicaciones importantes. Primero, como ya se dijo, en vista de que los impuestos tienen efectos económicos y de política de tan gran alcance, el proceso de formulación de la política tributaria tiende a reflejar el PFP general del país. Segundo, es normal que los sistemas tributarios tengan distintas bases, diversas estructuras tarifarias y una multitud de disposiciones especiales como consecuencia del PFP.<sup>5</sup> Como es razonable suponer que el apoyo a un partido político depende de la forma en que ese partido afecta a los intereses de sus partidarios actuales y potenciales, cada partido tratará de adaptar la combinación de impuestos a esos intereses. En consecuencia, es normal que haya diferentes bases impositivas, estructuras tarifarias y disposiciones especiales. Hasta un sistema unipartidista estará interesado en introducir cierto grado de complejidad en el sistema tributario porque, de esa forma, podrá responder a los intereses de una variedad de partidarios.

Sin embargo, en cualquier sistema político hay por lo menos dos factores que limitan las fuerzas que empujan hacia un sistema tributario más complejo. Primero, los adherentes de cada partido también podrían beneficiarse de los gastos financiados con el fondo común de impuestos. Por lo tanto, en lo que concierne a ciertos aspectos específicos, a los jugadores tal vez les convenga más trasladar el juego de la formulación de políticas al proceso de presupuestación. Segundo, el costo de la recaudación de impuestos aumentará a medida que el sistema tributario se vuelva más complejo. Eso desviará recursos de otros usos que podrían redundar en mayores beneficios políticos y hará disminuir el total de la recaudación tributaria. Por consiguiente, hay presiones para reducir los costos y mantener un sistema más simple si eso conduce a una mayor recaudación tributaria, lo

*Como manipular las numerosas características de los sistemas tributarios es esencialmente un juego político, no resulta sorprendente que dichos sistemas no solo sean complejos sino que además estén sometidos a cambios incesantes.*

<sup>5</sup> Véase un resumen de la base teórica y empírica de este argumento en Winer y Hettich (2003).

que podría mejorar los resultados para algunos jugadores o para todos ellos. Los sistemas tributarios pueden considerarse como el resultado de estas fuerzas opuestas.

Como manipular las numerosas características de los sistemas tributarios es esencialmente un juego político, no resulta sorprendente que dichos sistemas no solo sean complejos sino que además estén sometidos a cambios incesantes. Sin embargo, la mayoría de los cambios son graduales, en vez de radicales. Los países con una recaudación tributaria demasiado baja permanecen en esa situación durante largos períodos; los sistemas tributarios que son claramente ineficientes mejoran solo levemente año tras año, etc.

La última característica de la política tributaria que hay que recalcar es el rol central que desempeña la oficina de administración tributaria en la ejecución de las decisiones relativas a los impuestos.<sup>6</sup> En el proceso de formulación de la política tributaria existe una clara separación entre la promulgación de la política y su implementación. Aunque la oficina de administración tributaria generalmente contribuye a la redacción de proyectos de reforma tributaria, durante su debate en el Congreso desempeña un rol totalmente pasivo. El Congreso suele introducir cambios en la redacción que pueden parecer inconvenientes o impracticables a los administradores tributarios, sin consultar con ellos. Sin embargo, una vez aprobada la reforma, la oficina de administración tributaria tiene amplia libertad para decidir cómo, a qué, cuándo y dónde se aplicará el nuevo código tributario.

El ministro de Hacienda generalmente presiona a los administradores tributarios para que aumenten la efectividad de las recaudaciones. Frente a esta presión, los administradores tributarios prefieren concentrar la labor de recaudación en los principales contribuyentes por medio de las unidades de grandes contribuyentes. Con el propósito de facilitar el cumplimiento de las pequeñas empresas y reducir el costo de la vigilancia y la recaudación de impuestos, en los últimos 20 años las oficinas de administración tributaria han introducido sistemas impositivos simplificados para las firmas pequeñas (en los cuales se efectúa un solo pago combinado de impuestos sobre la renta, IVA e impuestos al consumo). Aunque estos sistemas generalmente son eficaces para reducir el costo de la recaudación, pueden provocar grandes inequidades horizontales y desplazar la carga de algunos impuestos de formas que los legisladores no preveían.

## Análisis de cuatro países

### *Colombia: cambios en el equilibrio de poder*

En Colombia los gobiernos han presentado al Congreso numerosas propuestas de reforma tributaria desde principios de los años noventa, pero estas han salido bastante diluidas y alteradas. Los cambios en el PFP introducidos por la Constitución de 1991, que se examinan en detalle en el capítulo 7, son en gran medida la causa de estas dificultades, ya que debilitaron al Poder Ejecutivo en relación con la legislatura y el Poder Judicial.

Desde 1991 el tamaño del Estado y su mandato han crecido considerablemente. Hasta 1991 el sector público era relativamente pequeño en comparación con los estándares regionales. Entre 1990 y 2003 el gasto público agregado pasó de 21,2% a 33,7% del PIB, lo cual

<sup>6</sup> Véase Shome (1999).

refleja la intención deliberada tanto de la Constitución como del sistema político de aumentar el tamaño del Estado y usar los recursos fiscales con fines de redistribución. El hecho de que el total de los ingresos haya crecido de 20,6% a 29,7% del PIB durante el mismo período indica que la decisión de aumentar el gasto público estuvo acompañada de un esfuerzo importante, aunque insuficiente, del lado tributario. Desde fines de los años noventa el déficit del gobierno central se ha acercado a 6% del PIB.

El objetivo principal del Poder Ejecutivo en el proceso de reforma tributaria ha sido aumentar la recaudación a fin de restablecer el equilibrio fiscal. Sin embargo, los anteproyectos de reforma presentados al Congreso también han buscado mejorar la estructura del sistema tributario, campo en el cual varios gobiernos sucesivos han logrado un éxito solo parcial. Se observa una mayor dependencia respecto del IVA, cuya tasa básica pasó de 10% a 16% a raíz de las diversas reformas iniciadas en 1990. Sin embargo, los intentos más recientes de ampliar la base del IVA o aumentarlo han tenido poco éxito, en parte porque el Poder Legislativo da más prioridad a la progresividad del sistema tributario que a su eficiencia, independientemente de la progresividad de la estructura de los gastos. Esto ha limitado considerablemente los intentos del Poder Ejecutivo de reducir la dispersión de las tasas del IVA y el número de exenciones.

Colombia se caracteriza por una tasa muy alta de impuesto sobre la renta y es uno de los pocos países (junto con Argentina y Bolivia) que ha aumentado el impuesto sobre la renta de las sociedades y sobre la renta de las personas físicas desde 1990. Actualmente, el impuesto sobre la renta de las sociedades es 38,5%, el más alto de América Latina, y el impuesto sobre la renta de las personas físicas es 35%, pero hay una multitud de exenciones y tratamientos especiales a diversos ingresos que menoscaban seriamente la efectividad de estas tasas. Por consiguiente, muy pocos pagan impuestos directos, pero quienes lo hacen sobrellevan una parte excesiva de la carga. Asimismo, aunque el promedio de la tasa del IVA ha aumentado mucho, ha habido una tendencia a incrementar el número de tasas, con la intención expresa de que el sistema sea más progresivo (mediante la asignación de tasas del IVA más bajas a artículos de primera necesidad y tasas más altas a bienes suntuarios), distorsionándolo considerablemente. En virtud de la elevada tasa impositiva y su poca eficacia, se considera al sistema tributario en su conjunto como uno de los menos neutrales de América Latina.

Como consecuencia de la renuencia del Congreso a ampliar las bases de los impuestos sobre la renta y sobre el valor agregado, el Poder Ejecutivo ha introducido fuentes de impuestos nuevas y sumamente distorsivas. En 1998 se adoptó un impuesto temporal de 0,2% a las transacciones financieras por medio de un decreto de emergencia económica, que fue elevado a 0,3% y declarado permanente en la reforma tributaria de 2000 y elevado otra vez a 0,4% en la reforma de 2003. En el mismo orden de ideas, por medio de un decreto extraordinario para casos de conmoción interna, el gobierno de Álvaro Uribe adoptó un impuesto temporal sobre el patrimonio neto para fortalecer la seguridad democrática en Colombia: las recaudaciones se destinan al financiamiento de las operaciones militares y sociales necesarias para poner fin a la guerrilla y la subversión

*La experiencia de Colombia pone de relieve la forma en que los cambios en el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y los demás poderes incide en la promulgación de reformas tributarias.*

terrorista. Este impuesto fue prorrogado tres años más en 2003. Por consiguiente, las presiones sobre los ingresos fiscales han llevado a decisiones que hacen caso omiso de los principios básicos de una estructura tributaria equitativa y eficiente. Por ejemplo, como concesión a las empresas por la promulgación de este impuesto, se aprobó al mismo tiempo una moratoria que consistió en un descuento de 30% aplicable a las utilidades reinvertidas en capital, que según el Ministerio de Hacienda, terminó costándole al Tesoro más que el impuesto al patrimonio neto recaudado en 2004.

La incapacidad del sistema político de llevar a cabo reformas tributarias más eficientes se explica en parte debido a los cambios introducidos en el PFP mediante la Constitución de 1991, la cual, aunque preserva las prerrogativas del presidente de Colombia como principal autor de la agenda política en la mayoría de los campos, redujo las atribuciones presidenciales en varias dimensiones. Así, la carta magna puso freno deliberadamente a las facultades legislativas del presidente limitando a 90 días la declaración del estado de conmoción interna o de emergencia económica y estableciendo que los decretos aprobados permanezcan en vigor después del estado de emergencia solo si el Congreso los aprueba en un período ordinario de sesiones. De esta forma, la Constitución impuso límites estrictos a un método que se había usado varias veces para llevar a cabo importantes reformas tributarias. Por ejemplo, el gobierno recurrió a facultades legislativas extraordinarias para aprobar la reforma tributaria de 1974, que incorporó muchas recomendaciones de expertos internacionales. En 1997 el gobierno de Ernesto Samper trató de utilizar las facultades en el marco de la emergencia económica para gravar las entradas de capital, pero el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la medida porque consideró que las condiciones no eran suficientemente apremiantes como para justificar el estado de emergencia económica. No obstante, con el trasfondo de dos situaciones de emergencia de esta índole (durante la presidencia de Andrés Pastrana, 1998–2002) y de una situación de conmoción interna (durante la presidencia de Uribe, 2002–2006), distintos gobiernos lograron establecer temporalmente impuestos nuevos, que fueron prorrogados mediante leyes ordinarias con la aprobación del Tribunal Constitucional. Los colombianos, que están acostumbrados a estas medidas, dicen que “no hay nada más permanente que un impuesto temporal”.

Desde 1991 el Tribunal Constitucional ha sido una figura decisiva en el PFP (es más activo e independiente que su predecesor, la Corte Suprema). La razón principal es que muchas cuestiones de política, principalmente las relacionadas con la reforma tributaria, fueron elevadas a la categoría constitucional por la Constitución de 1991. Alrededor de 10% de las acciones judiciales por cuestiones económicas tramitadas ante el Tribunal Constitucional desde 1991 han sido de índole tributaria. En 1999 el fallo sobre el impuesto a las transacciones financieras limitó el alcance del Poder Ejecutivo con respecto al uso de los recursos. Recientemente, el Tribunal Constitucional rechazó la generalización del IVA y los impuestos sobre determinadas actividades.

Con la proliferación de partidos políticos y su faccionalización (otra tendencia reforzada en la Constitución), el trámite normal de la legislación por el Congreso se ha vuelto más difícil para el Poder Ejecutivo. Las normas electorales que han regido tradicionalmente en Colombia (el sistema “Hare” de cuotas electorales, en el cual la mayoría de los escaños se asignan por residuo) crean incentivos para que los partidos se fragmenten en facciones y presenten distintas listas de candidatos para las elecciones legislativas en cada

distrito.<sup>7</sup> Con el tiempo esto ha llevado a los partidos a aumentar el número de listas a fin de captar el mayor número posible de escaños, fomentando a su vez la descentralización y la faccionalización. Aunque la Constitución no cambió las reglas electorales, la tendencia a la fragmentación de los partidos se intensificó durante la reforma constitucional con la introducción de un sistema de financiamiento público directo de las campañas electorales legislativas y presidenciales, según el cual el que recibe los fondos es el movimiento político, y no el partido. Estas reformas redujeron el costo de la impugnación de las jerarquías partidarias y crearon un espacio para que las pequeñas facciones de los partidos pudieran influir en el proceso legislativo. Hasta cierto punto, estas fuerzas centrífugas tienen muros de contención en el Congreso, donde las principales comisiones, como las de presupuestos e impuestos, están bajo el control de políticos reconocidos con un profundo conocimiento de los asuntos fiscales, que encabezan el debate e influyen en los resultados del proceso legislativo. Sin embargo, a fin de contar con el apoyo del mayor número posible de partidos, el Poder Ejecutivo recurre a la designación de varios ponentes de cada proyecto de ley, lo cual significa que debe conceder más prebendas para lograr que se aprueben. Además de aumentar el costo de la aprobación de los proyectos de ley en materia tributaria, el proceso legislativo reduce los beneficios al diluir las propuestas del gobierno. Este análisis de costos-beneficios llevó al gobierno de Uribe a retirar su última propuesta tributaria en diciembre de 2004. El gobierno había propuesto una reforma del IVA, pero los legisladores querían aumentar los impuestos patrimoniales, de modo que optó por mantener el statu quo.

En resumen, la experiencia de Colombia pone de relieve la forma en que los cambios en el equilibrio de poder entre el Ejecutivo y los demás poderes inciden en la promulgación de reformas tributarias. En décadas pasadas, el Congreso convalidaba ciegamente en gran medida las reformas tributarias propuestas por el Poder Ejecutivo, a menudo por medio de leyes de emergencia. Sin embargo, desde principios de los años noventa, ha venido aumentando la participación del Poder Legislativo en el diseño de las medidas tributarias. El Congreso ha aprobado ocho reformas tributarias desde 1990, pero tiende a diluirlas durante el debate, no solo en cuanto a las recaudaciones, sino —lo que es más importante— en lo que concierne a su calidad. Asimismo, en décadas pasadas el Poder Judicial no desempeñaba un rol significativo en la aprobación de las reformas, pero la mayor independencia y las mayores atribuciones que recibió en la nueva Constitución para supervisar la promulgación de leyes han limitado considerablemente el margen de maniobra del Ejecutivo y de la legislatura en cuestiones tributarias.

### **Brasil: la inacción frente a la incertidumbre**

Brasil es un caso desconcertante. Tiene un sistema tributario engorroso e ineficiente que ha resistido una muy necesaria reorganización. Sin embargo, en los últimos 20 años el total de las recaudaciones ha aumentado y la productividad de los principales impuestos es muy buena en comparación con la de otros países latinoamericanos. Brasil tiene actualmente la mayor carga tributaria de América Latina y una de las mayores de los países en desarrollo. Con un sistema federal, es uno de los países más descentralizados de Amé-

<sup>7</sup> Véase un análisis del impacto del sistema Hare en la faccionalización de los partidos en el recuadro 7.1 del capítulo 7.

rica Latina desde el punto de vista fiscal, hasta tal punto que su principal fuente de ingresos fiscales, el IVA, se recauda principalmente en el ámbito de los estados, lo cual rara vez se observa en los países en desarrollo. Al igual que en otros países descentralizados,

***Un Poder Ejecutivo fuerte y una administración tributaria capaz y muy respetada tal vez no basten para llevar a cabo reformas profundas del sistema tributario.***

los desequilibrios verticales entre estados se compensan en parte con transferencias de la recaudación tributaria nacional a los estados. La posibilidad de recurrir a sus propias recaudaciones de impuestos reduce la probabilidad de que los estados acumulen los grandes déficit que a veces están asociados a los grandes desequilibrios verticales, a expensas de la creación de ineficiencias y problemas de coordinación y competencia entre estados. ¿Cómo se las ha arreglado Brasil para superar los problemas de coordinación y cumplimiento de las normas de su complejo sistema tributario? Como se verá, la respuesta se encuentra

principalmente en la combinación de un Poder Ejecutivo fuerte y una sólida oficina de administración tributaria.

La recaudación tributaria del gobierno federal aumentó de un promedio de 16,5% del PIB en 1985–1989 a 24,4% en 2000–2002. El total de la carga tributaria nacional llegó a 34% del PIB en 2000–2002, en comparación con 24% en 1985–1989, con el aumento de los impuestos estatales y provinciales, y se prevé que ascenderá a 38% del PIB para 2005, tasa bastante similar a la de Gran Bretaña en los años noventa.

El elemento central de este sistema tributario es el impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), la versión brasileña del IVA, recaudado por los estados, que representa alrededor de un tercio del total de la recaudación tributaria (excluido el seguro social). Como consecuencia de los cambios introducidos en la Constitución de 1988, que dieron a los gobernadores un rol fundamental en la transición a la democracia, se permitió a los estados establecer tasas diferentes para el ICMS. La Constitución también profundizó la descentralización fiscal aumentando las transferencias obligatorias a los municipios y los estados de las principales recaudaciones tributarias federales, es decir, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre los productos industriales (IPI). Estas transferencias ascienden actualmente a 3% del PIB, lo que equivale aproximadamente a la mitad de las recaudaciones federales de esos impuestos.

***El caso de Brasil muestra la gran dificultad para pasar a un equilibrio nuevo, una vez que el sistema tributario se ha vuelto tan complejo.***

La Constitución impuso otras rigideces al uso de los recursos fiscales, reduciendo la flexibilidad del Poder Ejecutivo. Esto llevó al gobierno federal a recurrir a impuestos que no comparte con los municipios y los estados, lo cual contribuye a la ineficiencia creciente del sistema tributario. Las dos fuentes principales de ingresos adicionales son la contribución provisional sobre movimientos financieros

(CPMF), que fue introducida a fines de 1993 y posteriormente abolida y reintroducida varias veces, y la contribución para el financiamiento de la seguridad social (Cofins), asociada a aumentos de las tasas impositivas y a una serie de fallos judiciales a favor del gobierno federal. Desde mediados de los años noventa, las recaudaciones temporarias (llamadas “extraordinarias”) se han vuelto comunes y se han difundido mucho. Excedie-

ron de 3% del PIB en 1999 y aportaron 2,5% del PIB en 2000–2002, en promedio, lo cual indica que los impuestos temporarios resultaron eficaces como instrumentos de recaudación. Sin embargo, han llevado a un deterioro de la estructura del sistema tributario.

Al igual que en Colombia, la nueva Constitución introdujo en Brasil rigideces fiscales que debilitaron al gobierno central y disminuyeron los poderes discrecionales del Poder Ejecutivo en materia tributaria. Sin embargo, a diferencia de Colombia, el Poder Ejecutivo logró recuperar su capacidad para imponer sus preferencias fiscales. Aunque los gobernadores desempeñaron un rol fundamental durante la transición a la democracia, su poder fue mermando con el tiempo (como se señala en el capítulo 4), en parte debido a las amplias atribuciones del Poder Ejecutivo para influir en el temario legislativo y obtener apoyo para la aprobación de leyes. En materia fiscal, los gobernadores derivaron su poder de sus considerables atribuciones tributarias y la prerrogativa de los estados de tener bancos propios y empresas públicas. Sin embargo, tras la estabilización monetaria del Plan Real (1994), la situación fiscal de los estados se deterioró. Como condición para rescatarlos con recursos federales, el gobierno federal logró imponer la privatización de bancos y empresas públicas, así como otras condiciones. Esto culminó en la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, que actúa como mecanismo para mejorar la efectividad del sistema tributario subnacional y mitigar el problema del fondo común del sistema tributario federal (recuadro 8.1).

### Recuadro 8.1

#### La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, intergubernamental para hacer cumplir las normas

La Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña, aprobada en mayo de 2000, impone orden y responsabilidad en el gasto de los estados por medio de un marco general para la planificación y ejecución del presupuesto, así como para la presentación de informes, que se aplica a todos los niveles del gobierno. Con respecto a las recaudaciones, la ley exige la retención de transferencias federales discrecionales a los estados y municipios que no recaudan sus propios impuestos de manera efectiva. Esto refuerza la enmienda constitucional de 1993, que permite al gobierno federal retener las transferencias a los estados que no cumplan sus obligaciones con el gobierno federal. La Ley de Responsabilidad Fiscal exige la publicación en cada nivel del gobierno de un análisis del impacto de las exenciones tributarias en el año de su entrada en vigor y en los dos años siguientes. Asimismo, exige que los gobiernos equiparen cada decisión relativa a un gasto permanente con un aumento correspondiente de las recaudaciones permanentes (o una reducción de otras partidas de gastos permanentes).

La Ley de Responsabilidad Fiscal tiene algunas consecuencias notables en el PFP general. En particular, debilita el poder de los gobernadores para influir en la política nacional, ya que los estados deben asumir una responsabilidad

Una administración tributaria eficaz también ha sido decisiva para mantener la productividad del sistema impositivo a pesar de su complejidad. Desde que se creó en 1969, la Secretaría de Ingresos Federales (SRF) de Brasil ha recibido el apoyo del gobierno y de la sociedad en general, debido en parte a la larga tradición de una administración pública fuerte que se remonta a la formación de los principales organismos públicos durante el período de la monarquía en el siglo XIX. Brasil fue uno de los primeros países del mundo en introducir un IVA integral, gracias al cual la carga tributaria total en 1971 era ya de 26% del PIB. Durante las décadas de los ochenta y los noventa, los auditores tributarios federales, que eran más de 13.000, se encontraban entre los funcionarios públicos de carrera mejor remunerados de Brasil. La contratación meritocrática y el escaso movimiento de personal han sido características permanentes de la SRF, excepto durante el gobierno de Fernando Collor de Melo (1990–1992), que politizó el organismo y redujo su autonomía administrativa y funcional.<sup>8</sup> Desde entonces, la modernización ha continuado a toda marcha y se han reforzado los mecanismos de la SRF para hacer cumplir las normas. Se proporciona información en Internet sobre las recaudaciones tributarias, la legislación en la materia y los servicios a los contribuyentes. Alrededor de 90% de las declaraciones de impuestos sobre la renta de las personas físicas se presentan por Internet y todas las declaraciones de impuestos sobre la renta de las sociedades se presentan por medios electrónicos. Una ley promulgada en 2001 permite infringir el secreto bancario con el propósito de velar por el cumplimiento de las normas tributarias. Paradójicamente, la efectividad de la oficina de administración tributaria tal vez haya aliviado la presión para reorganizar el engorroso sistema impositivo.

Como ya se dijo, las atribuciones del Poder Ejecutivo han sido indispensables para introducir disciplina en las relaciones tributarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales y fortalecer la capacidad de la oficina de administración tributaria para hacer cumplir la normativa. Sin embargo, el gobierno federal no ha logrado llevar a cabo una reforma tributaria completa, lo cual muestra la gran dificultad para pasar a un equilibrio nuevo, especialmente cuando el sistema se ha vuelto más complejo. A fines de 1997 comenzó a circular la idea de una reforma tributaria de gran alcance, aunque no por primera vez. El gobierno consideró algunas propuestas bastante radicales. La principal consistía en suprimir los impuestos a las transacciones y los impuestos en cascada<sup>9</sup>, así como el IVA en los estados, y reemplazarlos con tres impuestos nuevos: un IVA uniforme, con una base amplia, administrado a nivel nacional; un nuevo impuesto federal al consumo sobre un número pequeño de bienes y servicios, y un impuesto local sobre las ventas al por menor. Tras su reelección, después de las crisis asiática y rusa, el presidente Fernando Henrique Cardoso decidió plantear el tema en público en 1999. Durante los 18 meses siguientes, la reforma tributaria dominó el debate político. Finalmente resultó imposible coordinar una movida de ese tipo y cundieron la oposición y el estancamiento. Aunque a primera vista podría parecer que el Poder Ejecutivo no había presionado lo

---

<sup>8</sup> Melo (2004).

<sup>9</sup> Los impuestos en cascada son aquellos que se aplican en más de una instancia a un mismo artículo a medida que pasa de la producción a la venta minorista final. Por ejemplo, algunos impuestos sobre las ventas (en particular en los casos en que un artículo está sujeto al pago de impuestos en más de una etapa de la producción) son impuestos en cascada.

suficiente para que se llevara a cabo la reforma, en realidad el resultado no es sorprendente si se tiene en cuenta la complejidad del cambio esperado. Había incertidumbre en cuanto a los ingresos que el nuevo sistema tributario podría recaudar, a la permanencia de las normas relativas a la compensación intergubernamental y al mantenimiento de la distribución entre estados.<sup>10</sup>

Por lo tanto, aunque todos están de acuerdo con la necesidad de reformar el sistema de impuestos indirectos de Brasil a fin de eliminar los impuestos en cascada, no se ha llegado a un acuerdo sobre la forma de hacerlo. Aunque por lo general el presidente logra imponer su propia agenda, la reorganización del sistema tributario se ha visto principalmente impedida por los efectos fiscales inciertos que una reforma de este tipo podría tener no solo en la recaudación tributaria agregada, sino también en la recaudación tributaria de cada estado y en su composición. Por ejemplo, São Paulo habría perdido ingresos con la introducción de un IVA general sobre el consumo, pero se habría beneficiado de la eliminación del IVA sobre las exportaciones, y a Paraná le habría ocurrido lo contrario. Debido a la dificultad para determinar si los beneficios compensarían las pérdidas, combinada con la aversión a la pérdida de ingresos, resultó difícil formar una coalición ganadora que apoyara la aprobación de las reformas.

En 2003 el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula reanudó la acción concertada para llegar al consenso sobre la reforma tributaria. Originalmente, los principales pilares de la reforma eran unificar el IVA, subordinar los 27 códigos estatales a un solo impuesto nacional al valor agregado y convertir los principales impuestos en cascada en un impuesto no acumulativo. Aunque la reforma se planeó de forma que fuese neutral para las recaudaciones en todos los niveles del gobierno, el Congreso no la apoyó. El gobierno decidió concentrarse en medidas que tuviesen las mayores probabilidades de ser aprobadas y postergó o decidió archivar los aspectos más controvertidos de la reforma. Por consiguiente, la unificación del IVA se postergó hasta 2005 y el número de tasas impositivas permitidas se redujo a cinco (en vez de uno). La propuesta de reformar los impuestos en cascada se diluyó. Asimismo, se concedió una desgravación fiscal a las exportaciones y los bienes de capital. El gobierno federal tuvo éxito solo parcialmente en lo que se refiere al reemplazo del impuesto sobre la nómina con un impuesto sobre el ingreso de negocios y la prórroga de dos impuestos temporarios, pero el precio fue la transición a impuestos de menor calidad. A pesar del progreso realizado en las negociaciones, los políticos asumieron el control. Con tantos intereses y jugadores en torno a un tema tan complejo, la reforma fue aplazada temporalmente en 2004. Una vez más, el principal problema fue la incertidumbre creada por la índole multidimensional de la reforma.

Aunque reorganizar el sistema tributario ha sido imposible, en las últimas décadas el gobierno logró aprobar varias veces reformas impositivas limitadas por medio de leyes ordinarias. De esta acción surgieron algunas reformas importantes, entre ellas la reestructuración de la contribución impositiva de las empresas, la introducción de normas para frenar los precios de transferencia y la creación de un sistema simplificado y enteramente nuevo para la carga impositiva de las pequeñas empresas.

En resumen, el caso de Brasil muestra claramente que un Poder Ejecutivo fuerte y una administración tributaria capaz y muy respetada son indispensables para aplicar

<sup>10</sup> Werneck (2000).

el código tributario y fomentar la cooperación, tanto de los niveles subnacionales del gobierno como de los contribuyentes en general, pero tal vez no basten para llevar a cabo reformas profundas del sistema tributario. Romper la dependencia de la trayectoria cuando hay un gran número de jugadores resulta difícil, en especial si para reorganizar el sistema tributario se necesitan reformas multidimensionales que crean incertidumbre con respecto a los efectos en los ingresos de cada jugador.

### **Guatemala: análisis de los pilares políticos de una baja carga impositiva**

Pese al amplio consenso social y político a favor de aumentar la carga impositiva en Guatemala, los intentos de hacerlo de manera sustancial han fracasado. Una de las principales razones ha sido la falta de un contrapeso político efectivo frente a la fuerza de los sectores empresariales.

La recaudación tributaria de Guatemala ha sido siempre una de las más bajas de América Latina. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta la carga impositiva representaba en promedio 7,9% del PIB, y durante la primera mitad de la década de los noventa bajó aún más, a solo 7,4% del PIB. Tras la estabilización de la economía y una serie de reformas tributarias, la recaudación aumentó considerablemente a 8,9% del PIB en la segunda mitad de la década de los noventa, y a 10,2% del PIB en el período de 2000 a 2002.

Un factor decisivo de esta mejora fueron los Acuerdos de Paz firmados en 1996. Con el propósito de financiar los gastos sociales y de infraestructura señalados como prioridades para cimentar la paz, se llegó a un amplio acuerdo sobre una carga tributaria del 12% como meta (a alcanzar originalmente en 2000). La mayor parte del aumento de los ingresos fiscales no correspondió a los impuestos sobre las utilidades de las empresas y

### **La eficacia del sector empresarial para evitar los aumentos de impuestos en Guatemala se debe a la relativa debilidad de las instituciones estatales.**

los impuestos sobre la renta, sino al IVA, que entre principios de los años noventa y el período 2000–2002 pasó de 2,5% a 4,4% del PIB. El impuesto sobre la renta aumentó, pero solo de 1,6% a 2,4% del PIB, con la introducción del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA).

Sin embargo, este logro incompleto duró poco. En 2004 el nuevo impuesto fue revocado por el Tribunal Constitucional en respuesta a una acción judicial entablada por algunas organizaciones del sector privado y los ingresos fiscales permanecieron en 10,3% del PIB en 2004, igual que en 2003. Los nuevos intentos del gobierno de Óscar Berger de alcanzar la meta de 12% han encontrado la oposición no solo de algunos grupos empresariales sino también de organizaciones populares, lo cual es bastante sorprendente.<sup>11</sup>

En la historia de Guatemala abundan los intentos fallidos de aumentar la carga impositiva. Durante el gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966–1970), el ministro de Finanzas Públicas, Alberto Fuentes Mohr, fue destituido tras propugnar una reforma tributaria a la cual se oponían ciertos intereses empresariales. En 1982, durante el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt, se exigió la renuncia de la totalidad del gabi-

<sup>11</sup> ASIES (2005).

nete económico tras el intento de introducir un conjunto de reformas tributarias de gran alcance para frenar el déficit fiscal. En 1984 el nuevo gobierno militar de Óscar Humberto Mejía Víctores decretó varios impuestos nuevos a las exportaciones y el consumo y aumentó otros. Esto provocó la oposición de algunas organizaciones empresariales, que tomaron represalias dejando en la aduana las mercaderías afectadas por los impuestos, y lograron finalmente que se revocaran las medidas.<sup>12</sup>

La influencia de los intereses empresariales en los asuntos tributarios dejó su impronta en la Constitución de 1985, que limita el poder del Estado para recaudar impuestos por medio de “candados constitucionales” que impiden todo tipo de “doble impuesto”. Esta disposición ha sido invocada en varias ocasiones, además de la revocación reciente del IEMA. Por ejemplo, en 1987–1988, durante el gobierno de Vinicio Cerezo, el Programa de Reorganización Nacional perdió su base económica cuando los impuestos que habían sido aceptados previamente por los sectores empresariales fueron impugnados sobre la base de las disposiciones de la nueva Constitución.

Como revela esta breve historia de los impuestos, la capacidad de los intereses privados para bloquear o revertir medidas tributarias está profundamente arraigada en Guatemala. Las empresas y las organizaciones empresariales de todo el mundo persiguen sus intereses de diversas formas, según las oportunidades de influir que les ofrece el sistema político. Como se dijo en el capítulo 5, las empresas tienden más a movilizarse contra la adopción de determinadas políticas cuando sus costos son inmediatos y seguros. Esto ocurre con varios impuestos, como los impuestos directos sobre las utilidades. Por lo tanto, no causa sorpresa que algunas organizaciones empresariales de Guatemala se opongan a los intentos de aumentar los impuestos. Lo que resulta necesario aclarar es por qué son tan eficaces en la consecución de sus objetivos. Parte de la explicación radica en el hecho de que el sector empresarial ha estado siempre bajo el control de un número pequeño de familias y concentrado en pocos sectores de la actividad económica, especialmente la agricultura y el comercio. Estas dos características, según el análisis del rol de las empresas que se presenta en el capítulo 5, mitigarían los problemas de la acción colectiva y conducirían a una participación más intensa de las empresas. Sin embargo, eso no explicaría el fenómeno por completo. La gran influencia del sector empresarial en las políticas se basa fundamentalmente en la relativa debilidad institucional del Estado guatemalteco.

Como señala la Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala (ASIES), grupo destacado que se dedica a investigaciones sobre políticas, un gobierno que parte casi de cero cada cuatro años, partidos políticos que no saben si sobrevivirán legalmente después de gobernar y un movimiento social difuso, sin gran representatividad y con poca capacidad para formular políticas, no crean un contexto adecuado para desarrollar una participación organizada de las empresas con perspectivas a largo plazo. Más bien es un contexto apropiado para el desarrollo de los intereses empresariales especiales a corto plazo que prevalecen en el ejercicio de su influencia desproporcionada.<sup>13</sup>

Un ejemplo claro de la eficacia del sector empresarial frente a la debilidad de las instituciones es la historia reciente del Pacto Fiscal. Cuando resultó evidente que sería

<sup>12</sup> ASIES (2005).

<sup>13</sup> ASIES (2005).

imposible alcanzar la meta de una carga tributaria de 12% en 2000, como se había convenido en los Acuerdos de Paz, la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de Paz, a petición del gobierno, aceptó en 1998 reprogramar la meta para 2002. Junto con el aplazamiento, se tomaron varias medidas adicionales: la prórroga del IEMA, la eliminación de las deducciones relacionadas con el IVA y el impuesto sobre la renta, enmiendas de la Ley de Zonas Francas, el restablecimiento del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), la contratación de verificadores de actividades en el ámbito del comercio exterior y, lo más importante, la promoción de un proceso de consultas sobre el Pacto Fiscal auspiciado por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Comisión de Seguimiento.

Una comisión integrada por destacados profesionales preparó un proyecto de Pacto Fiscal en consulta con diversos grupos económicos y políticos. Tras la presentación del documento de base al público, se dio amplia publicidad al tema, que fue debatido en un proceso enriquecedor y sumamente participativo, con representantes de universidades, centros de estudios, sindicatos, organizaciones campesinas, organizaciones femeninas, cámaras de comercio, grupos de consulta departamentales, comisiones mixtas y no mixtas, instituciones de paz, organizaciones no gubernamentales y federaciones de cooperativas. Los partidos políticos tuvieron una participación limitada, pero luego se involucraron al firmarse el Pacto. Fue un proceso fructífero que culminó con la firma del Pacto Fiscal por los jefes de las tres ramas del gobierno, junto con la Comisión de Seguimiento y representantes de los grupos sociales, políticos y económicos participantes.

En vista del clima político que reinaba en ese momento, que no era particularmente propicio para el sector empresarial, los principales representantes del sector privado participaron en este proceso y lo apoyaron, adoptando una actitud de diálogo y cooperación, incluso sobre temas que afectaban directamente a sus intereses, como las reducciones impositivas y exoneraciones fiscales (aunque no en relación con los “candados constitucionales”)<sup>14</sup>. Sin embargo, poco después el equilibrio de poder volvió a favorecer al sector empresarial y nunca se llegó a implementar plenamente el Pacto Fiscal. Aunque las máximas autoridades del Estado habían respaldado oficialmente el proceso y diversos partidos políticos refrendaron el documento a último momento, los poderes Ejecutivo y Legislativo en última instancia no apoyaron o no cumplieron el pacto por diversas razones políticas.

La nueva reforma tributaria propuesta en 2004 por el presidente Óscar Berger tampoco recibió apoyo político. Paradójicamente, esta vez la oposición más fuerte no provino del sector empresarial sino de un grupo de organizaciones populares y ONG. A pesar del intento de incorporar medidas de progresividad y control de la evasión fiscal en el proyecto de ley, dichas organizaciones rechazaron los cambios porque consideraban que provenían de un gobierno que estaba demasiado aliado al sector empresarial.

El resultado fue el retorno a un statu quo en el cual la falta de confianza en la capacidad del gobierno, en el marco de un sistema donde los partidos son poco disciplinados

<sup>14</sup> Varias razones contribuyeron a explicar este cambio de posición de las empresas. Los intereses empresariales en general se habían opuesto al nuevo presidente Alfonso Portillo, perdiendo influencia en esa coyuntura. En este contexto, la movilización efectiva del resto de la sociedad en torno a los Acuerdos de Paz y la presión de la comunidad internacional impulsaron a los líderes empresariales a cooperar, en vez de correr el riesgo de quedar aislados.

y relativamente poco programáticos, confiere un gran poder de facto a los grupos que tienden a oponerse a las reformas.

### **Paraguay: establecer las bases de un gran cambio**

A diferencia de Brasil, Paraguay no tiene la tradición de una administración pública fuerte y respetada por el público que facilite la aplicación del código tributario. Sin embargo, a diferencia del sistema impositivo de Brasil, el de Paraguay carece de las complejidades de la descentralización y la diversidad de intereses y temores que han impedido la reorganización del sistema tributario brasileño. Recientemente fue posible llevar a cabo una reforma tributaria cuando un partido progresista se alió al Poder Ejecutivo para responder a las exigencias de transparencia y efectividad planteadas por el público.

La carga tributaria de Paraguay es una de las más bajas de América Latina. Entre fines de la década de los ochenta y el período 2000–2002 la recaudación tributaria del gobierno central pasó apenas de 8,5% a 9,7% del PIB. No hay un impuesto sobre la renta de las personas físicas, otras tasas impositivas son bajas, las exenciones son numerosas y la evasión es generalizada<sup>15</sup>, lo cual refleja la debilidad y la falta de financiamiento de la administración tributaria y un grado muy alto de informalidad en la economía.

Desde 1990, cuando se restableció la democracia en Paraguay y sus grandes vecinos, Argentina y Brasil, redujeron las barreras arancelarias, comenzó a desmoronarse el paradigma de 50 años de contrabando a través de las fronteras. Una de las primeras medidas para corregir el alto grado de informalidad fue la Ley 125/91 de reforma tributaria. La ley original presentaba un sesgo en contra del sector industrial, mientras que el sector agropecuario apenas era gravado. No había un impuesto sobre la renta de las personas físicas y no era muy difícil para las pequeñas empresas obtener una exención del IVA. Inicialmente, la ley tenía dos características: confería gran flexibilidad al Poder Ejecutivo, que podía decidir qué artículos aplicar, e incluso le daba cierto margen para establecer la tasa y la base de distintos impuestos. Varios aspectos de la ley y su reglamento eran ambiguos y podían interpretarse de distintas maneras, dando lugar a una serie de cambios en esta medida. Aprovechando su facultad para presentar proyectos de ley sobre asuntos tributarios y otros dirigidos al sector privado, el Congreso aprobó 42 leyes de reforma en el curso de los 10 años siguientes<sup>16</sup>, agregando varias exenciones, en particular para el sector industrial. La principal consistió en una moratoria de cinco años para el pago de todos los impuestos a las firmas que

*Incluso en los sistemas tributarios con un rendimiento deficiente, es posible realizar grandes cambios cuando las circunstancias políticas se modifican y permiten que el Poder Ejecutivo y los políticos que tienen en mente el interés del público introduzcan transformaciones radicales.*

<sup>15</sup> El FMI (2005) calcula que la evasión del pago del IVA se sitúa entre 45% y 55%.

<sup>16</sup> Banco Mundial (2003).

presentaran proyectos de inversión razonables, aunque nunca se llevaran a cabo. De esta forma, cualquier empresa podía acogerse a la moratoria y renovarla.

Aunque la tasa impositiva sobre las utilidades se mantuvo en 30%, las firmas pagaban en promedio la décima parte como consecuencia de las exenciones y alternativas cuasi legales. Asimismo, los intereses agropecuarios, que esgrimían un gran poder político y económico, estaban bien representados en el gobierno y el Congreso, e impidieron que se actualizara la valoración de las tierras con fines tributarios. En parte como consecuencia de ello, la base impositiva del agro en Paraguay asciende en promedio a solo 5,6% de su precio de mercado.<sup>17</sup> El sector agropecuario representa más de 20% del PIB, pero de forma directa contribuye menos de 2% del total de los ingresos fiscales. Debido a la contribución impositiva extremadamente baja del agro, es muy barato mantener tierras ociosas en Paraguay. El impuesto sobre la renta de las personas físicas se estableció hace muy poco y se prevé que no se aplicará plenamente durante varios años. Para el IVA, que es de 10% (la tasa más baja de América del Sur), también hay numerosas exenciones, muchas de las cuales se introdujeron por medio de enmiendas en los años noventa. (La mayoría de estas exenciones se eliminaron mediante una ley promulgada en 2004.) Otro impuesto indirecto importante es el impuesto al consumo de combustible diésel (utilizado por 85% de los vehículos en Paraguay). El precio del diésel está reglamentado, de modo que la tasa impositiva ha sufrido varias modificaciones como resultado de las negociaciones entre la compañía petrolera estatal Petropar, el gobierno central y el sector agropecuario.

A lo largo de su historia, Paraguay ha tenido un sistema bipartidista. Los colorados son los que han detentado el poder durante más tiempo, aunque por medios no democráticos, hasta fines de los años noventa. Los intentos de reorganizar el sistema tributario comenzaron en 2001 pero durante algunos años no tomaron suficiente impulso para pasar por el Congreso, especialmente frente al debilitamiento gradual y la poca credibilidad del gobierno, la faccionalización del Partido Colorado y la oposición resuelta encabezada por el Partido Liberal. Un nuevo partido reformista, Patria Querida, adquirió considerable popularidad durante las elecciones presidenciales de 2003 con su plataforma de cambios y de lucha contra la corrupción, problema endémico en Paraguay. El partido estaba encabezado por un grupo de tecnócratas progresistas de distintos sectores de la sociedad, en particular del sector empresarial. De esta forma acabó la hegemonía de los dos partidos. Aunque el candidato del Partido Colorado, Nicanor Duarte Frutos, ganó las elecciones, su partido no obtuvo la mayoría de los escaños en el Congreso, que se repartió en partes más o menos iguales entre los tres partidos: Colorado, Liberal y Patria Querida. Asimismo, Duarte venía de la facción reformista del Partido Colorado, y aunque tenía una retórica populista y atraía a los votantes rurales menos acaudalados, en la práctica puso en marcha políticas pragmáticas y reformistas, que encontraron cierta oposición en la facción tradicional de su propio partido.

Nicanor Duarte fue elegido con la promesa de atacar la corrupción en los más altos niveles. Después de asumir la presidencia, reemplazó la plana mayor del gobierno con personas reconocidas por su integridad, profesionalismo e independencia respecto del aparato tradicional del Partido Colorado. De esta forma se suplantó a los jefes de la Admi-

<sup>17</sup> Molinas, Pérez-Liñán y Saiegh (2005).

nistración Tributaria y la Dirección Nacional de Aduanas (consideradas las instituciones más corruptas de Paraguay) y se proporcionó pleno apoyo a un grupo de tecnócratas encargados de la formulación de políticas. El gobierno también propuso una agenda firme de reformas, uno de cuyos aspectos más importantes era la reforma tributaria. En su versión más pura, el proyecto de ley impositiva eliminaba las exenciones tributarias e igualaba la tasa de los impuestos directos e indirectos en 10%, fortalecía la Administración Tributaria confiriéndole independencia y responsabilización, y aumentaba su financiamiento asignándole un porcentaje de la recaudación. El gobierno tomó medidas energéticas para incluir la mayor variedad posible de grupos en el diálogo sobre la reforma tributaria, entre ellos la sociedad civil, grupos empresariales y sindicatos. A fin de intensificar la presión externa, obtuvo el compromiso de financiamiento de organizaciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, supeditado a un programa del FMI. Finalmente, el Partido Colorado apoyó la ley, el Partido Liberal se opuso y Patria Querida quedó en una posición de negociación muy buena para apoyar la ley con la condición de que se eliminaran ciertas disposiciones contrarias a sus intereses especiales, convirtiéndose en el principal jugador con poder de veto. Al final, la ley fue diluida. La parte de la contribución tributaria correspondiente al sector agropecuario aumentó pero siguió siendo relativamente pequeña. No obstante, con una gran ampliación de la base impositiva y la eliminación de algunas exenciones flagrantes, se calcula que a la larga la ley aumentará los ingresos fiscales en 1,3% del PIB.<sup>18</sup>

Aunque la nueva Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal avanzó claramente en una dirección deseable, en la práctica los grupos habituales continuaban presionando para que se aplase la aplicación de algunos de sus aspectos. (El Poder Ejecutivo está facultado para decidir la fecha de implementación de los artículos de la ley.) Lo notable es que incluso antes que la nueva ley entrara en vigor, entre agosto de 2002 y 2003 el nuevo gobierno logró aumentar la recaudación tributaria un 40% en parte con medidas para mejorar la eficiencia, pero principalmente como resultado de un mayor cumplimiento y de la disminución de la corrupción interna de la administración tributaria.

La experiencia de Paraguay indica que incluso en los sistemas tributarios con un rendimiento deficiente, es posible realizar grandes cambios cuando las circunstancias políticas se modifican y permiten que el Poder Ejecutivo y los políticos que tienen en mente el interés del público introduzcan transformaciones radicales. Por supuesto, todavía no se ha llegado al desenlace. Existen dos desafíos principales. Primero, la Administración Tributaria y la Dirección Nacional de Aduanas no cuentan con suficiente financiamiento o independencia para cumplir su mandato de forma adecuada. El éxito reciente de la recaudación tributaria tal vez no sea sostenible si no se aumentan y mantienen los recursos y las atribuciones de la Administración Tributaria. Segundo, podría repetirse la tendencia a erosionar la ley por medio de enmiendas. Además, el Congreso podría iniciar reformas que beneficien a intereses particulares, muy fuertes e influyentes en los partidos y en los políticos. Como han puesto de relieve los otros estudios de casos, el Poder Ejecutivo debe ejercer sus facultades para impedir que estas tendencias erosionen una reforma tributaria muy prometedora.

<sup>18</sup> FMI (2005).

## Conclusiones

¿Por qué la recaudación tributaria de algunos países en relación con el PIB es mayor que la de otros? ¿Por qué algunos países optan por los impuestos indirectos mientras que otros prefieren los directos? ¿Por qué algunos países tienen regímenes tributarios sencillos mientras que otros prefieren estructuras complejas con un gran número de exenciones? ¿Por qué es tan difícil cambiar el sistema tributario?

Para responder a estas preguntas, en este capítulo se han examinado algunos aspectos políticos e institucionales del proceso de formulación de la política tributaria. Sobre la base de la experiencia de Brasil, Colombia, Guatemala y Paraguay, en el análisis se ha observado que las diferencias en los sistemas tributarios reflejan en gran medida diferencias en las estructuras y las instituciones políticas que interactúan con algunas características importantes de la política tributaria. Cuando hay muchos jugadores, los efectos de gran alcance de la política tributaria en toda la economía dificultan las soluciones basadas en la cooperación. La índole de fondo común de los ingresos fiscales crea incentivos para no cumplir los acuerdos de cooperación. Asimismo, se necesitan mecanismos para aplicar la política tributaria de forma efectiva. Estos problemas podrían ser agudos en los países fiscalmente descentralizados, especialmente si las autoridades subnacionales tienen grandes atribuciones en comparación con el Poder Ejecutivo, y en general en los países donde el poder político está fragmentado. Los sistemas tributarios son muy dependientes de la trayectoria debido a la resistencia de las elites, la incertidumbre con respecto a las consecuencias fiscales de las reformas, los intereses estratégicos de los gobiernos o los partidos débiles en los sistemas políticos polarizados y la dificultad de instituir mecanismos para hacer cumplir la normativa. Es más probable romper con el pasado en sistemas más centralizados, especialmente cuando el equilibrio de poder favorece al Ejecutivo y hay líderes fuertes.

# La politización de los servicios públicos<sup>1</sup>

*Como la regulación [...] a veces se usa para promover fines ideológicos o de redistribución [...] puede estar muy politizada.*

—Oliver Williamson, Oficinas Públicas y Privadas

El proceso de formulación de políticas (PFP) influye mucho en la calidad de la regulación de los servicios públicos (como los de telecomunicaciones, electricidad, gas, agua y saneamiento). Al igual que en otros campos de política, la estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas dependen de la forma en que se proponen, se debaten y se ponen en práctica. La regulación de los servicios públicos no surge únicamente de criterios técnicos orientados a crear el sistema de incentivos económicamente ideal. En la práctica, los mecanismos y las instituciones regulatorios son producto de negociaciones políticas complejas, en las cuales inciden a su vez las características inherentes de los sectores regulados y las instituciones políticas de base. En las instituciones de cada país influyen la historia, los valores y otros factores peculiares del país. Todos estos factores establecen los límites dentro de los cuales se pueden mover los actores de dichos procesos.

A diferencia de la política tributaria, analizada en el capítulo 8, cuya formulación refleja el PFP general del país, en el PFP del sector de los servicios públicos influyen no solo la forma en que se formulan las políticas en general en cada país sino también las características e instituciones específicas de dichos sectores. Las medidas de reforma a menudo alteran la organización institucional interna de estos sectores; por consiguiente, las reformas también pueden incidir en el modo en que se formulan las políticas en el futuro. Así, mientras que las normas políticas básicas generales tienden a persistir, los elementos pertinentes del juego político en el campo de los servicios públicos tienden a cambiar considerablemente durante el proceso de reforma de estos sectores, debido a que aparecen nuevos agentes decisivos (como compañías nuevas), nuevas formas de interacción (basadas, por ejemplo, en contratos explícitos o nuevas condiciones jurídicas) y

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en Bergara y Pereyra (2005).

nuevas alineaciones políticas por motivos estratégicos o ideológicos (a favor o en contra de ciertas formas de propiedad).

¿Por qué las políticas regulatorias son tan susceptibles de politización? La explicación radica en tres características del sector. Primero, los servicios públicos requieren grandes inversiones, específicas y permanentes, en capital fijo (que los economistas llaman “costos irrecuperables” porque no pueden recuperarse y destinarse a otros usos). Segundo, tienen grandes economías de escala y alcance. Por ejemplo, se podría generar electricidad a más bajo costo con generadores que excedan de cierto tamaño, y lo mismo se podría decir de las estaciones de tratamiento de aguas. Aunque la electricidad y el agua pueden ser suministradas por distintos proveedores, no tiene sentido que cada generador tenga su propia red de distribución. Tercero, los servicios públicos son consumidos por grupos muy grandes de la población.

Aunque ninguna de estas características es decisiva, la combinación de las tres propicia la politización de la regulación de los sectores. Como señalan Spiller y Tommasi:

Primero, el hecho de que un gran componente de las inversiones en infraestructura es irrecuperable implica que una vez hecha la inversión el operador estará dispuesto a continuar operando siempre que los ingresos de operación excedan los gastos de explotación. Como los gastos de explotación no incluyen un rendimiento de las inversiones irrecuperables (sino sólo el valor alternativo de estos activos), la empresa estará dispuesta a operar incluso si los precios son inferiores al total del costo promedio.

Segundo, las economías de escala implican que para la mayoría de los servicios públicos, habrá pocos proveedores en cada localidad. Por consiguiente, las operaciones de servicios públicos siempre tendrán matices monopólicos.

Por último, el hecho de que los servicios públicos tienden a ser de consumo masivo y, por ende, el conjunto de los consumidores se aproxima al conjunto de los votantes implica que a los políticos y a los grupos que defienden intereses especiales les importarán los precios de los servicios públicos. El consumo masivo, las economías de escala y las inversiones irrecuperables ofrecen al gobierno (nacional o local) la oportunidad de comportarse de forma oportunista con la compañía que realiza la inversión. Por ejemplo, una vez efectuada la inversión, el gobierno puede tratar de restringir la flexibilidad de la empresa para establecer precios, exigirle que adopte mecanismos especiales para las inversiones, las adquisiciones o la contratación, o restringir el movimiento de capital. Todos estos recursos constituyen intentos de expropiar el rendimiento de los activos irrecuperables de la compañía por medio de medidas administrativas. Por lo tanto, la expropiación puede ser indirecta y realizarse por medios sutiles.<sup>2</sup>

Aunque el riesgo de expropiación de las compañías de servicios públicos es grave, solo se trata de uno de los riesgos políticos que pueden obstaculizar el funcionamiento de los sectores de los servicios públicos. Otro riesgo es la captación de los organismos regulatorios por las compañías reguladas. Estas compañías tienen mucho en juego en el proceso de regulación. Generalmente están dotadas de abundantes recursos y suelen participar en diversas actividades para influir en la política a fin de obtener resultados

<sup>2</sup> Spiller y Tommasi (2005, p. 519).



favorables (por medio de la presión y a veces hasta la corrupción lisa y llana), tratando de captar a los órganos ejecutivos o a los organismos regulatorios que establecen los parámetros dentro de los cuales ellas operan (véase el gráfico 9.1).

Debido a las posibilidades de politización, el entorno institucional desempeña un rol decisivo. Las instituciones que funcionan bien pueden proporcionar credibilidad y estabilidad a las políticas en estos mercados. También pueden limitar la posibilidad de que las firmas reguladas capten a los órganos ejecutivos o a los organismos regulatorios encargados de definir y hacer cumplir las reglas del juego.

Los incentivos para expropiar tienden a ser mayores en ciertas condiciones:

- 1) cuando no existen procedimientos formales e informales afianzados para tomar decisiones;
- 2) cuando las decisiones regulatorias están centralizadas en organismos subordinados al Poder Ejecutivo y son propensas a las presiones políticas;
- 3) cuando el sistema judicial no tiene la tradición o la facultad para examinar todas las decisiones administrativas, y
- 4) cuando el horizonte con que opera el gobierno es relativamente corto.

A fin de reducir los riesgos de expropiación para los inversionistas y evitar que estos influyan en el diseño de políticas con el propósito de que les resulten favorables, la estructura de las instituciones pertinentes debe dar credibilidad al PFP. En ese sentido, la promesa de que se respetarán los derechos de los inversionistas y se exigirá el cumplimiento de sus obligaciones debe ser creíble.

Aunque todos los sectores de los servicios públicos tienen las tres características antedichas que los vuelven especialmente susceptibles de politización, difieren con respecto a si la competencia es técnicamente posible y, de serlo, con cuánta rapidez puede producir resultados visibles. Por ejemplo, es más fácil promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones que en el sector de la electricidad. Asimismo, la competencia en la telefonía internacional de larga distancia y la telefonía celular conduce a una mayor eficiencia, a menores precios, a nuevos servicios y a un mayor volumen del mercado con más eficiencia que la introducción de competencia en los sectores energéticos. Obviamente, estos aspectos son decisivos para el éxito de las reformas y su permanencia.

Se han hecho varios intentos de reformar los mercados de los servicios públicos en América Latina, los más importantes en las áreas de telecomunicaciones, energía, y agua y saneamiento. Durante los años noventa, con la ayuda de organizaciones internacionales, los gobiernos se propusieron buscar mecanismos para privatizar las compañías que tradicionalmente habían suministrado esos servicios básicos. Los resultados fueron mixtos porque la intensidad del proceso de privatizaciones varió mucho de un país a otro (véase el gráfico 9.2) y los procesos no siempre fueron iniciados y llevados a cabo como parte de una estrategia claramente definida para reestructurar los sectores afectados, sino que las reformas respondieron, en muchos casos, a las necesidades fiscales del gobierno, a las circunstancias políticas que favorecían a los posibles compradores e incluso a factores puramente personales. El elemento común de los procesos fue la politización, producto de las tres características descritas de los sectores de servicios, que adquirió en muchos casos connotaciones ideológicas, en una lucha entre las virtudes y los vicios del “mercado” en contraposición al “Estado”.

Los resultados de los intentos de privatización de los años noventa fueron mixtos, especialmente en países como Argentina y Perú, donde la calidad y la cobertura de los servicios públicos eran muy bajas al principio. En estos casos, los servicios estatales habían sido básicamente deficientes. Esta experiencia, sumada a las necesidades fiscales del gobierno y a un entorno político con una disposición más favorable a la privatización, facilitó inicialmente la venta de activos y la participación de agentes privados en el suministro de servicios. Como el meollo de la discusión estaba en las virtudes relativas de las distintas formas de propiedad, el aspecto primordial del proceso era la privatización, en vez de ser la introducción de un marco competitivo, especialmente en el caso de las telecomunicaciones. En este caso, en varios países simplemente se reemplazó el monopolio estatal por un monopolio privado.

La implementación incompleta y los resultados exiguos llevaron a muchos a cuestionar el enfoque de la reforma. Debido a los grandes avances tecnológicos, como en el caso de las telecomunicaciones, el enfoque de las reformas cambió gradualmente, dando primacía a la competencia, con lo cual la índole de la propiedad de las compañías que suministran los servicios públicos pasó a segundo plano. Por motivos de aprendizaje institucional, en el ámbito de la electricidad las reglas fundamentales adquirieron mayor

importancia, independientemente de que se aplicaran a compañías públicas o privadas y de que se pudiera introducir competencia.

En este proceso de fomento de la competencia y regulación de los segmentos no competitivos del mercado (por ejemplo, la distribución de electricidad o agua), se ha vuelto indispensable establecer organismos regulatorios que sean independientes de los agentes económicos, particularmente las compañías existentes. La creación y el fortalecimiento de estos organismos forma parte de un proceso de reestructuración del rol del Estado que trata de definir quién es el responsable de la formulación de políticas, quién el de la regulación del mercado y quién el del suministro del servicio

en los casos en que todavía existan compañías estatales. Como parte de este proceso, la creación y estructuración de organismos regulatorios ha sido el tema de considerables debates y controversias institucionales.

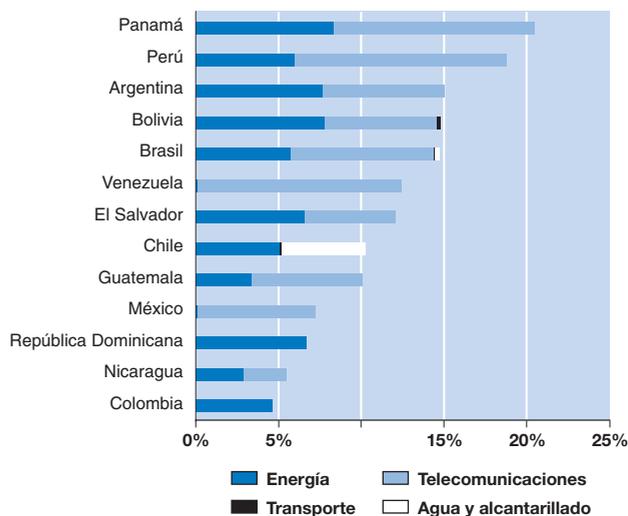
El debate se ha centrado también en la ubicación institucional de los organismos regulatorios, así como en su relación con las autoridades encargadas de supervisar la competencia. En todos estos aspectos de la regulación, las limitaciones institucionales han afectado al difícil equilibrio entre los criterios técnicos y políticos, como se puede observar en los estudios de casos que se presentan a continuación.

## Estudios de casos

### *Políticas inestables y resultados volátiles: el caso de Argentina*

Desde los primeros intentos de reformas del sector, la política en materia de servicios públicos de Argentina se ha caracterizado por la volatilidad, la influencia considerable

**GRÁFICO 9.2** Total de la inversión privada en los sectores de infraestructura de América Latina, 1990–2003<sup>a</sup> (como porcentaje del PIB)



<sup>a</sup> Incluye las inversiones en la adquisición de bienes del Estado y en instalaciones.

Nota: Valores acumulativos de las inversiones como porcentaje del producto interno bruto anual.

Fuente: Cálculos de los autores basados en el Banco Mundial (2005) y Banco Mundial (varios años).

*Es un verdadero reto establecer organismos regulatorios que sean independientes tanto del sistema político como de las empresas reguladas.*

de intereses especiales y la insuficiente atención a la capacidad institucional de los organismos regulatorios.

La apertura de las telecomunicaciones al sector privado a principios de la década de los noventa fue la primera experiencia de Argentina con la privatización. En esa época los servicios de telecomunicaciones eran proporcionados por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) (empresa pública con monopolio legal), que adolecía de grandes problemas financieros y administrativos que repercutían en la calidad del servicio y el

*En un contexto político e institucional en gran medida desfavorable para los acuerdos intertemporales, el resultado ha sido una gran volatilidad de las políticas de servicios públicos.*

ritmo de expansión de la red. Después de la privatización de Entel, los servicios de telecomunicaciones quedaron en manos de dos compañías (Telefónica y Telecom), que operaban en el sur y en el norte de Argentina, respectivamente, y se dividían en partes iguales el mercado de Buenos Aires. Estas compañías adquirieron licencias para la explotación exclusiva de servicios básicos (transmisión de voz excepto la telefonía móvil) durante siete años. El propósito de la exclusividad era desencadenar un proceso de inversiones aceleradas a fin de impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones (y aumentar el producto de la venta).

Con ese fin, las compañías se comprometieron a efectuar inversiones específicas para ampliar la red y mejorar la calidad del servicio. Al mismo tiempo se creó un organismo regulatorio, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), pero funcionó de forma independiente solo durante un año. En 1991 la CNT fue intervenida por el Poder Ejecutivo y pasó a depender del Ministerio de Obras Públicas.

En marzo de 1998 se aprobó el plan de liberalización de las telecomunicaciones, que llevaba a la práctica la decisión de dirigir el sector gradualmente hacia la competencia. Se otorgaron licencias nuevas para servicios básicos, que favorecieron a los operadores ya instalados, fuesen proveedores de telefonía fija o móvil o de otros servicios. Las licencias exclusivas para los proveedores de servicios de telefonía se prorrogaron dos años más (hasta 1999), aunque no habían cumplido plenamente los compromisos de inversión.

Debido a la falta de instituciones adecuadas para administrar el proceso de regulación, las políticas del sector de las telecomunicaciones son incluso más volátiles que en otros sectores de la infraestructura donde las autoridades regulatorias han mantenido una mayor independencia. Por lo tanto, no causa sorpresa que el conflicto más serio con respecto a la regulación de los servicios públicos en Argentina durante los años noventa se produjera en el sector de las telecomunicaciones. El tema en cuestión era el criterio para establecer las tarifas tras la introducción de la convertibilidad cambiaria en 1991. Una característica especial de la privatización de las telecomunicaciones (a diferencia de la privatización posterior de otros servicios públicos) fue el traslado de la estructura tarifaria existente a los nuevos operadores. Esta estructura incluía una serie de subsidios cruzados incluso mayores que aquellos que habían existido siempre en el país. Cuando se adoptó la paridad del peso con el dólar, las firmas no pudieron ajustar las tarifas según el índice de precios al consumidor (IPC), lo cual echó por tierra la regulación de precios tope con indexación según el IPC establecida en el acuerdo de privatización.

En 1996 el Ministerio de Economía se hizo cargo de las negociaciones con las firmas, asumiendo el rol de la autoridad regulatoria. Se dolarizaron las tarifas y sus reajustes,

pero no según los precios de Argentina, sino según los precios de Estados Unidos, sin modificar el factor de productividad. Las firmas consideraron esta medida como una expropiación y entablaron acciones judiciales para recuperar la diferencia con respecto a la fórmula anterior, pero perdieron.

El convenio de privatización llevó a otros desacuerdos. Las firmas se enfrentaban con pérdidas de ingresos porque los adelantos tecnológicos ofrecían a los usuarios la posibilidad de acudir a otros proveedores para los servicios por los cuales las firmas estaban cobrando las tarifas más elevadas. Por lo tanto, las firmas exigieron el rebalanceo tarifario. Hubo varias audiencias públicas sobre el tema del rebalanceo con diversos participantes (el defensor del pueblo, grupos de consumidores y legisladores) que se oponían a la medida. Dejando de lado el hecho de que el rebalanceo tenía una buena justificación económica y evidentemente era necesario incluso antes de la privatización, el aspecto importante fue la forma contenciosa en que interactuaron los agentes políticos y sociales. Con la aprobación del rebalanceo se sucedieron los reclamos de ilegalidad ante la Justicia. En algunos casos, los tribunales, basándose en motivos de procedimiento, confirmaron la validez de los reclamos de los que se oponían al rebalanceo.

Tras estos fallos judiciales, las compañías dejaron de facturar (a fin de tratar de aplazar la facturación hasta que se resolvieran los juicios) o hicieron caso omiso de los fallos y enviaron las facturas con el nuevo sistema tarifario. Ambos procedimientos fueron mal recibidos por el público, que también consideró que el organismo regulatorio había sido captado por las compañías.<sup>3</sup> La opinión pública negativa, agravada por la incapacidad del organismo regulador para explicar los motivos del rebalanceo tarifario y recuperar la credibilidad, influyó en la posición que otros agentes decisivos adoptaron posteriormente en el conflicto. La decisión del Ministerio de Economía de reajustar las tarifas en 1996 no llegó a ponerse en práctica debido a la oposición política. El tema fue resuelto en última instancia por el presidente y en 1997 se aprobó el rebalanceo tarifario por medio de un decreto presidencial.

Estas dificultades surgieron porque las compañías privadas habían heredado de Entel una estructura tarifaria inadecuada. Eso se debió al apuro del gobierno por iniciar la reforma de los servicios públicos cuanto antes a fin de allanar el camino para la reforma en los demás sectores de servicios. El gobierno estaba tratando de aprovechar el período en que contaba con una mayoría para introducir cambios jurídicos, postura razonable en vista del PFP de Argentina, que ofrece pocas posibilidades para la cooperación intertemporal entre el gobierno y otros actores políticos.<sup>4</sup> El sistema de regulación adoptado, que se caracterizaba por la falta de independencia del organismo regulador y diversas fallas técnicas e institucionales, debe entenderse como el producto de la interacción entre los rasgos especiales del sector de las telecomunicaciones y las instituciones y prácticas del juego político nacional, en el cual las agendas a corto plazo a menudo tienen prioridad sobre todo acuerdo intertemporal, dejando poco espacio para el desarrollo institucional a largo plazo.

Cuando en 2002 Argentina suspendió la paridad cambiaria, profundizando la recesión económica, los contratos que regían la privatización de las compañías les habrían

<sup>3</sup> Vispo (1999), citado en Celani (2000).

<sup>4</sup> Spiller y Tommasi (2003).

permitido mantener las tarifas invariables en dólares (indexados), lo cual significaba casi el triple de su valor actual en pesos. El Congreso aprobó una ley que dejó sin efecto la cláusula contractual relativa a los reajustes en dólares, prohibió la indexación basada en índices de otros países (o cualquier otro mecanismo de indexación) y fijó las tarifas en pesos, basándose en el antiguo tipo de cambio de un peso por dólar. La ley también autorizó al Poder Ejecutivo a renegociar contratos de servicios públicos, estableciendo una Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos. Como consecuencia de estas medidas, el sector de las telecomunicaciones cayó en una crisis profunda, varias compañías suspendieron los pagos de la deuda y otras dejaron de operar.<sup>5</sup>

La política en materia de servicios públicos en Argentina ha sido muy volátil. Durante unos 20 años se ha aplicado una política de participación del sector privado en el suministro de servicios públicos sin el desarrollo de instituciones regulatorias en gran medida independientes del sistema político. En algunos casos esto ha llevado a cierto grado de captación por las compañías reguladas. En los casos en que la organización institucional produjo un ente regulador más independiente (como en las áreas de la electricidad y el gas en los años noventa), no hubo captación pero se tomaron algunas decisiones y medidas que impusieron pérdidas financieras a los proveedores privados y, por consiguiente, equivalieron a cierto grado de expropiación. Esta situación se vio agravada por la dificultad de recurrir al sistema judicial para resolver casos complejos. El sistema político no estaba dispuesto a perder su capacidad discrecional con respecto a estos sectores. Por lo tanto, las instituciones regulatorias creadas como parte del proceso de privatizaciones fueron incorporadas rápidamente en la órbita política, lo cual a su vez limitó sus áreas de responsabilidad, su capacidad técnica y sus recursos financieros. En este contexto, es discutible si las agendas especiales y los intereses políticos de los agentes vinculados al proceso regulatorio tuvieron más influencia en las decisiones adoptadas (por ejemplo, en el rebalanceo de las tarifas de telecomunicaciones, la prórroga de los períodos de exclusividad y la demora en la introducción de competencia) que el interés público general. Los cambios sucesivos de gobierno a fines del siglo provocaron un cambio sustancial en la política. Se pasó de una situación de relativa captación por las compañías reglamentadas a una de conflicto abierto con los proveedores privados (vinculada a la pesificación de los contratos), que se convirtió en un ejemplo paradigmático de volatilidad de la política.

Las reformas de los años noventa cambiaron profundamente el PFP de Argentina en el ámbito sectorial. Las compañías privatizadas, en su mayoría firmas multinacionales con grandes capitales en el sector a nivel internacional, se convirtieron en los principales actores. Los organismos regulatorios se perfilaban como actores potencialmente importantes pero institucionalmente débiles, sin suficiente financiamiento. Al principio la opinión pública estaba a favor de la reforma debido a las deficiencias de los servicios. Sin embargo, a medida que el proceso de regulación fue avanzando, cundió la percepción de que los organismos regulatorios habían sido captados y de que el proceso regulatorio estaba redundando en grandes beneficios para las compañías a expensas de los consumidores. Esto llevó a la aparición de actores tales como el defensor del pueblo, asociaciones

<sup>5</sup> Véase AHCET (2003).

de consumidores e incluso grupos de legisladores que se oponían a la forma en que se habían abordado los problemas tarifarios. El shock económico de 2002 fue claramente desfavorable para los inversores y se produjo en un momento en que las compañías privatizadas tenían una mala imagen, en tanto que la respuesta al shock redundó en importantes beneficios políticos. Por consiguiente, en un contexto político e institucional en gran medida desfavorable para los acuerdos intertemporales, el resultado ha sido una gran volatilidad de las medidas de política para los servicios públicos.

### **Congruencia institucional y resultados estables: el caso de Chile**

Chile ha sido un pionero mundial en la introducción de diversas formas de privatización y la adopción de políticas para promover la competencia en los sectores de los servicios públicos. Estas políticas se han basado en un marco institucional que incluye entidades regulatorias con un alto grado de capacidad técnica, aunque sin mucha independencia política, y un organismo independiente de protección de la competencia con un alto grado de participación en las políticas sectoriales. Las medidas de política han sido generalmente estables y se han beneficiado de la estabilidad económica del país. Sin embargo, han mostrado ciertas deficiencias en lo que respecta a su capacidad para responder a los shocks. Las políticas para cada sector se han guiado por objetivos técnicos específicos del sector, en vez de hacerlo por consideraciones políticas, y son coherentes con la política fiscal. La estructura institucional y el funcionamiento de los organismos regulatorios han protegido efectivamente a las compañías privatizadas del riesgo de la expropiación indirecta, aunque con algún costo en términos de eficiencia, dando lugar en algunos casos a ganancias extraordinarias.

Tal vez el mejor ejemplo de estas características sea la reforma del sector de las telecomunicaciones. A mediados de los años setenta, en Chile los servicios de telecomunicaciones estaban en manos de dos empresas públicas: la Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC) proporcionaba servicios de telefonía local a casi todo el país, mientras que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) ofrecía servicios nacionales e internacionales de larga distancia. A principios de los años ochenta, la estructura del mercado cambió radicalmente. Ambas firmas pasaron a manos privadas y se dieron los primeros pasos hacia la introducción de competencia en el sector. La Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, se hizo cargo de la regulación de las telecomunicaciones. Entre sus atribuciones se encuentran la formulación y regulación de la política sectorial, así como la aplicación de los procedimientos para el establecimiento de tarifas. La Ley de Telecomunicaciones de 1982 estableció las directrices para el desarrollo del sector, instituyendo procesos transparentes para el otorgamiento de concesiones, excepto por razones técnicas (escasez de espectro en la telefonía móvil). La ley permite a los proveedores establecer precios, excepto si la

***Finalmente los encargados de formular políticas han reconocido las limitaciones de la regulación directa y el poder disciplinario de la competencia en el mercado. Esto ha llevado a una transformación real de la formulación de políticas en el campo de los servicios públicos.***

Comisión Antitrust (creada a principios de los años setenta) decide que no hay suficiente competencia, en cuyo caso los precios se regulan.

En 1994, durante la apertura del mercado de telefonía internacional a la competencia, se debatió si se debía permitir que las empresas de telefonía fija operaran en el mercado internacional. La Subtel solicitó la opinión de la Comisión Antitrust, la cual autorizó la operación de estas compañías en dicho mercado siempre que antes de su ingreso en el mercado, el gobierno estableciera un sistema de múltiples empresas de telecomunicaciones y las empresas crearan compañías separadas e independientes para participar en el mercado internacional. A su vez la Subtel estableció condiciones adicionales para acceder a la petición de las empresas de telefonía fija de ofrecer servicios de larga distancia. La Comisión Antitrust hizo frente a las presiones ejercidas por las firmas sobre los reguladores para que autorizaran las fusiones verticales a fin de explotar las economías de alcance, evitando así la captación y promoviendo soluciones en las cuales la integración de las compañías no obstaculizara la competencia en los segmentos competitivos del mercado.

En el sector de la electricidad, el proceso de privatización se inició con la separación de la actividad regulatoria del proveedor público antes de 1980, al mismo tiempo que se introducían cambios en la regulación a fin de permitir la participación del sector privado. Las tres empresas públicas integradas de Chile fueron divididas en varias compañías de generación y distribución y después fueron privatizadas mediante la venta de acciones de las firmas nuevas. A diferencia de lo que ocurrió en el sector de las telecomunicaciones, las reformas no impusieron una desagregación vertical de las empresas, ya que la principal empresa generadora (Endesa) mantuvo la propiedad de la red central de energía eléctrica. Asimismo, las empresas de generación y distribución se vendieron por separado, pero nada impedía que una compañía de generación comprara una de distribución. Este enfoque fue criticado porque permitió al mismo conglomerado de empresas mantener una posición dominante en el mercado mediante el control de gran parte de todos los segmentos de la industria. La legislación relativa a la privatización del sector de la electricidad prácticamente no dejó margen para que el organismo regulador introdujera soluciones más eficientes para problemas que surgieron posteriormente y que no se podían prever en la legislación, o que se resolvieran ambigüedades en la interpretación (en cuestiones tales como los índices de reajuste tarifario y el establecimiento de peajes de transmisión).

Las características tecnológicas del sector de la electricidad, combinadas con la rigidez y las ambigüedades de la legislación relativa a la privatización, llevaron a muchos conflictos relacionados con las posibilidades de integración vertical de las etapas de producción y con la conducta (anti)competitiva de las compañías integradas. Sin embargo, estos conflictos dejaron en claro que la intervención judicial independiente podía evitar la expropiación (indirecta) de las compañías privatizadas y que la competencia, como principio consagrado en la legislación, estaba profundamente arraigada en el funcionamiento de la Comisión Antitrust y de la institución reguladora.

No obstante, también en Chile ha habido episodios en los cuales la politización ha desempeñado un rol importante. La acción regulatoria falló muy notoriamente frente a la crisis energética de 1988–1989. Durante esos años, Chile sufrió una sequía sin precedentes que redujo el potencial hidroeléctrico. Además de errar en el cálculo de la magnitud

de la sequía, el gobierno no impuso restricciones al uso de las reservas de agua hasta último momento y dudó por temor a los costos políticos de esta medida impopular. Su posición politizó al organismo regulador, que dependía directamente del gobierno, en una cuestión que era claramente de índole técnica y tenía una solución concreta.

Las decisiones regulatorias tomadas durante la crisis (mantener bajo el costo asignado a la energía no suministrada a pesar de la escasez, reducir el precio mayorista de la energía y abstenerse de establecer cuotas de racionamiento voluntarias para los grandes consumidores no regulados) ofrecieron incentivos inadecuados tanto a los productores como a los consumidores. Posteriormente, la legislatura aprobó una ley que establecía la forma de racionar la energía. La ley no se adhería a los principios de eficiencia técnica en el manejo de crisis; en cambio, introdujo incentivos perjudiciales para el desarrollo a largo plazo del sector.<sup>6</sup> La forma en que se manejó la crisis reflejó el abandono de las soluciones técnicas por el organismo regulador a favor de consideraciones políticas, con resultados ineficientes. En este episodio, fue evidente la politización.

Al comienzo de la privatización, Chile adoptó un sistema de regulación mediante precios tope, con una revisión regular de los precios basada en un modelo que deja muy poco margen para la discreción del organismo regulador. El sistema de precios tope consiste en fijar precios basados en un margen de rentabilidad sobre costos y capital de una empresa eficiente “ideal” con capacidad para satisfacer la demanda. Las tarifas se establecen cada cinco años y se indexan en los períodos entre ajustes. Los estudios para determinar las tarifas son realizados por las mismas empresas y el organismo regulador formula comentarios sobre las propuestas. Las diferencias se someten al arbitraje de una comisión de expertos. El organismo regulador usualmente acepta la decisión de la comisión porque los tribunales por lo general no se muestran inclinados a revocar las decisiones de los expertos.<sup>7</sup>

Los cambios en las tarifas de las empresas de distribución de electricidad efectuados en 1992 y 1996, y los de las compañías telefónicas realizados en 1994 revelan que estos procesos son sumamente conflictivos: las compañías gastaron cuantiosos recursos para influir en las decisiones y recurrieron a argumentos jurídicos menores para frenar el proceso de fijación de tarifas y negociar una tarifa injustificadamente elevada como respuesta a sus exigencias. Obtuvieron rendimientos de 20% a 40%, que son excesivos en vista del grado de riesgo asumido. Sin embargo, el fortalecimiento gradual de las instituciones regulatorias parece tener un efecto beneficioso en la fijación de las tarifas, ya que los márgenes han disminuido gradualmente hasta alcanzar niveles normales, tras los excesos que caracterizaron a los primeros años.

En el sector de agua y saneamiento, el proceso para determinar las tarifas siguió el esquema general descrito. En 2000 la primera revisión de tarifas de las compañías privatizadas llevó a un aumento de 20% en términos reales. El sistema resultó resistente a las presiones políticas, porque incluso en un año de elecciones se aprobó un aumento importante. Sin embargo, este tuvo un efecto negativo en la opinión pública con respecto a la privatización y también influyó en la política adoptada en privatizaciones posteriores de compañías de este sector, para las cuales, a diferencia de lo que había ocurrido con

<sup>6</sup> Basañes, Saavedra y Soto (1999).

<sup>7</sup> Fischer y Serra (2002).

las privatizaciones anteriores, se eligió un sistema de concesiones en vez de la venta de activos, en vista de que el sistema de regulación de este sector todavía era demasiado precario para regular satisfactoriamente a las compañías privatizadas.<sup>8</sup>

La política en materia de servicios públicos de Chile se ha caracterizado en general por la estabilidad. Las reformas estructurales orientadas a la privatización de empresas públicas y la introducción de competencia, iniciadas durante la dictadura, han continuado sin mayores cambios. Se ha dado prioridad al desarrollo de la competencia, y las privatizaciones de los años noventa evitaron que se otorgaran mercados protegidos a las firmas privatizadas. En el marco de estos principios, la importancia de la Comisión Antitrust (creada a principios de los años setenta) para la regulación de los servicios públicos ha ido aumentando paralelamente a su gradual fortalecimiento institucional.

Los organismos regulatorios chilenos cuentan con recursos humanos y económicos mucho mayores que los organismos comparables del resto de la región, lo cual les ha permitido alcanzar un nivel de competencia técnica elevado. Sin embargo, desde el punto de vista de su inserción institucional y su funcionamiento, no tienen mayor independencia de la influencia política que otros organismos de su tipo. Entonces, ¿cómo se explica la estabilidad de la política? La respuesta radica al menos en parte en que el sistema político-institucional de Chile ofrece mejores posibilidades para la cooperación intertemporal, particularmente en un contexto en el cual las preferencias y la posición ideológica sobre la privatización y el rol del mercado están menos polarizadas que en otros países.

Los resultados del proceso regulatorio han sido variados. En los casos en que la protección de la competencia ha estado en juego, las decisiones han sido congruentes y estables. Sin embargo, esto no ocurrió en los casos en que el tema de la decisión era técnicamente complejo. Por ejemplo, en la estructuración del mercado de la electricidad, el organismo regulador fue objeto de cierto grado de captación por las compañías reguladas. En el caso de la sequía de 1988-1989, en sus medidas influyó el temor al costo político de la decisión de racionar el uso de las reservas limitadas de agua. No obstante, en los casos en que la intervención regulatoria estaba relacionada con aspectos de la fijación de tarifas para servicios monopólicos, los mecanismos de solución de controversias y la acción judicial actuaron como garantías institucionales efectivas para las firmas contra el riesgo de expropiación por el organismo regulador.

Las reformas iniciadas a principios de los años ochenta cambiaron radicalmente el PFP sectorial en Chile. Las empresas públicas fueron reemplazadas por empresas privadas, aparecieron en escena los organismos regulatorios y la Comisión Antitrust comenzó a desempeñar un rol decisivo. La relación entre las compañías nuevas y las instituciones públicas ha sido dinámica, debido en parte a un proceso de aprendizaje gradual en estas últimas. La enseñanza más importante extraída en el campo de la regulación ha sido el reconocimiento de los encargados de formular políticas con respecto a las limitaciones de la regulación directa y al poder disciplinario de la competencia en el mercado. Esto ha llevado a una transformación real de la formulación de políticas en el campo de los servicios públicos. Este caso muestra la forma en que un entorno caracterizado por instituciones fuertes y bien definidas y por la aceptación de la competencia puede reducir

<sup>8</sup> Gómez-Lobo y Vargas (2002).

el margen para decisiones discrecionales de política y limitar la influencia de intereses especiales en dichas decisiones.

### ***Democracia directa y resistencia a la privatización: el caso de Uruguay***

Las políticas orientadas a la apertura y modernización de los organismos regulatorios de Uruguay han sido inestables. En la última década la legislatura aprobó una serie de leyes reformistas que fueron amenazadas por referendos y plebiscitos, o derogadas. El impasse no impidió que se avanzara en la mejora del funcionamiento de las empresas públicas. Las políticas en este campo han redundado en importantes beneficios fiscales y han sido muy estables, principalmente porque en este caso las preferencias del público y del sistema político coinciden en mantener el carácter público de estas compañías, y en mejorar el suministro de servicios, y son favorables a las empresas. Aunque las instituciones regulatorias creadas como parte del proceso de reforma no disponen de suficientes recursos técnicos y económicos, la burocracia de las empresas públicas se ha fortalecido mucho, lo que ha permitido que estas empresas funcionen de una forma más eficiente y efectiva que la norma de las compañías de este tipo en los países en desarrollo. Asimismo, en los últimos años una serie de fallos judiciales ha frenado el poder monopólico a pesar de la rigidez impuesta por los mecanismos de democracia directa y la resistencia popular a las medidas que pudieran debilitar a las empresas públicas.

La Constitución vigente promueve la democracia directa, ofreciendo varios mecanismos que pueden ser activados por los ciudadanos o los legisladores. Desde el retorno a la democracia en 1985 se han usado dos mecanismos. El primero es el referéndum por iniciativa popular, que puede bloquear la aplicación de una ley si lo aprueba una mayoría absoluta de los inscritos en el padrón electoral (por lo menos 25% de los inscritos). Con una sola excepción (el referéndum sobre amnistía para militares acusados de violaciones de derechos humanos durante la dictadura), el procedimiento se ha usado exclusivamente para tratar de bloquear leyes relativas a servicios públicos (no siempre con éxito). Otro procedimiento ha sido el plebiscito por iniciativa popular. Este mecanismo puede activarse con la aprobación de apenas 10% de los inscritos en el padrón electoral. La votación se realiza junto con las elecciones nacionales y el mecanismo puede aplicarse incluso a enmiendas de la Constitución. Este procedimiento ha sido utilizado para introducir cambios en el sector de agua y saneamiento y en la seguridad social.

La utilización de mecanismos de democracia directa en relación con los servicios públicos fue impulsada por los sindicatos de las empresas públicas afectadas. Los grupos políticos de izquierda también proporcionaron apoyo organizado y aportaron su gran capacidad para movilizar al electorado (aunque en algunos casos con opiniones discordantes sobre la introducción de competencia sin privatización).

Un factor importante que impulsó las reformas fue el deseo de fortalecer las empresas públicas como fuente de ingresos públicos. A diferencia de los aumentos de impuestos, los reajustes de tarifas de las empresas públicas no requieren la aprobación de la legisla-

***Las reformas han sido limitadas porque los posibles perdedores han encontrado mecanismos para bloquear los cambios.***

tura, lo cual constituye una ventaja para el gobierno, especialmente en épocas de grandes limitaciones fiscales. Sin embargo, esta aparente ventaja obra en contra del objetivo de reformar los sectores de los servicios públicos.

La legislación reciente ha comenzado a resquebrajar el poder monopólico de las empresas estatales, con distintos grados de éxito. En 1997 se abolió el monopolio de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) sobre la generación de energía eléctrica (manteniéndose el monopolio sobre la transmisión y la distribución). En 2001 se eliminó el monopolio de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) sobre las actividades de telecomunicaciones, excepto la telefonía local y la telefonía nacional de larga distancia. Esto permitió la entrada de competidores en los mercados de la telefonía internacional, además de la transmisión de datos y la telefonía móvil. En 2002 el Congreso derogó la legislación de 2001 en vista de su rechazo inminente en el referéndum, lo cual impidió la entrada de competidores nuevos en el mercado de la telefonía internacional. Sin embargo, las compañías que entraron en estos mercados mientras la legislación estaba en vigor continúan operando. En 2003 se aprobó una ley con el propósito de poner fin al monopolio público sobre la refinación y comercialización de combustibles fósiles para 2006 y permitir la asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), la empresa petrolera estatal, con el sector privado, pero fue derogada por el referéndum de fines de 2003.

El proceso de reforma de los servicios públicos en Uruguay ha sido relativamente volátil. Muchas de las reformas aprobadas por el Congreso fueron derogadas por un referéndum. Las que escaparon a esa suerte (como la del sector de la electricidad) han sufrido retrasos de años en su implementación, debido a la influencia de los factores políticos inherentes al sector de los servicios públicos. Como la población evidentemente prefiere el suministro público de los servicios y la protección de las empresas públicas, la oposición a los intentos de reforma redundan en grandes beneficios políticos. De esa forma, a los sindicatos les resulta más fácil promover mecanismos de democracia directa. La preferencia por la propiedad pública de las empresas de servicios públicos es generalizada (aunque se acepta la necesidad de la competencia en estos mercados). Además de tener raíces históricas (la fuerte presencia del Estado en la “época dorada” del país a mediados del siglo XX), esta preferencia puede atribuirse a que la cobertura y la calidad de los servicios no son deficientes, como ocurría en otros países al comienzo de la privatización. Otro factor que obra en contra de la apertura de los sectores de servicios a las inversiones privadas ha sido la necesidad del gobierno de obtener ingresos fiscales de las empresas públicas, que ha llevado a retrasos en la aplicación de leyes, introduciendo un elemento adicional de volatilidad e incertidumbre en esos sectores.

Como las reformas no han sido muy profundas, la manera en que se aborda e implementa la política en materia de servicios públicos en Uruguay ha cambiado poco. Las empresas públicas siguen siendo los actores principales, con el amplio apoyo de la población. Las reformas han sido limitadas porque los posibles perdedores han encontrado mecanismos para bloquear los cambios. La creación de organismos regulatorios ha sido el avance institucional más importante hacia el establecimiento de cierto grado de competencia en los mercados de los sectores de servicios públicos; no obstante, se ha invertido poco para fortalecerlos en los campos técnico, administrativo y financiero. Así, estos organismos gozan de cierta independencia institucional, pero se enfrentan

con una limitación fundamental: no regulan la fijación de tarifas en los sectores monopolísticos (potestad del Poder Ejecutivo). Asimismo, tienen una capacidad limitada para impedir la conducta anticompetitiva en un contexto de integración vertical de las empresas públicas y limitaciones de los organismos de protección de la competencia. Además, las empresas públicas tienen una burocracia grande y calificada, con más capacidad para influir en las decisiones políticas que el mismo organismo regulador y grandes posibilidades de retrasar la implementación de las decisiones. Cabe destacar el rol que desempeñaron los organismos regulatorios en el mantenimiento de los principales avances en la liberalización, ya que no hay otros actores importantes que estén empujando en esa dirección.

### ***Debilidad institucional e intentos de lograr la credibilidad: el caso de Perú***

Como en los años ochenta los inversores sufrieron expropiaciones directas e indirectas, el principal desafío de los últimos 15 años para la formulación de políticas en el ámbito de los servicios públicos en Perú ha sido lograr credibilidad en un contexto institucional muy débil. El resultado ha sido relativamente bueno, pero a expensas de introducir rigideces importantes en la política sectorial. Aunque las políticas promovidas por sucesivos gobiernos han procurado constantemente estabilizar las políticas para los sectores, en la práctica su aplicación ha sido volátil debido a la resistencia de la legislatura a la mayoría de las iniciativas del gobierno de Alejandro Toledo.

A partir de 1990, con la llegada del gobierno de Alberto Fujimori, en Perú se introdujo un programa de reformas de gran alcance en los sectores de infraestructura, basado en la privatización de empresas públicas de los sectores de las telecomunicaciones y la energía. El programa de reformas, que formaba parte de una estrategia para desplazar al Estado de todas las actividades empresariales y estabilizar la economía, fue la respuesta del gobierno a un legado de nacionalizaciones sin indemnización (especialmente en el sector bancario) y diversos episodios de expropiación indirecta que habían eliminado todo incentivo para invertir en Perú.

A fin de llevar a cabo el proceso de privatización en este entorno institucional adverso, el gobierno generó credibilidad por medio de una serie de leyes marco que ofrecían mayor certeza jurídica a las inversiones privadas, especialmente las extranjeras. Las leyes permitieron la celebración de convenios de estabilidad jurídica con inversores extranjeros. Estos convenios, que tienen fuerza de ley, impiden que el gobierno cambie las condiciones tributarias, imponga obligaciones laborales o limite la capacidad de las compañías para transferir utilidades o capital del país. Por consiguiente, el gobierno estaba dispuesto a sacrificar sus propias atribuciones para obtener credibilidad. Firmó acuerdos internacionales de protección de las inversiones, que permiten recurrir a instancias de arbitraje internacional para la solución de controversias, así como una serie de acuerdos bilaterales. Si las instituciones nacionales para la protección de los inversores no bastaban, el gobierno estaba dispuesto a importarlas en los casos en que fuese necesario.

***El caso de Perú muestra las dificultades con que se enfrenta la política regulatoria cuando hay un déficit de credibilidad.***

Para promover la inversión privada en servicios públicos, se estableció la Comisión de Promoción de las Concesiones Privadas, que se encargó de la venta parcial o total de capital accionario de las empresas públicas al sector privado. Asimismo, se crearon organismos regulatorios para cada sector (energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, y transporte), que dependen directamente del Poder Ejecutivo.

El sector de la electricidad es un buen ejemplo para mostrar las características principales del proceso de reforma de los servicios públicos. Antes de la privatización, los servicios de generación y distribución de electricidad en Perú eran proporcionados principalmente por una empresa pública: Electroperú. De la distribución se encargaban varias empresas públicas de Electroperú, en particular Electrolima (que también generaba energía para la ciudad de Lima). Al comienzo de la reforma, menos de la mitad de los hogares tenía electricidad, lo cual representaba una de las tasas de electrificación más bajas de América Latina. Las empresas públicas producían 70% de la energía del país; la industria autogeneraba el 30% restante. Las tarifas de electricidad estaban fijadas en niveles muy bajos por razones políticas y cubrían menos de 40% de los gastos de explotación del sector, lo cual representaba un obstáculo enorme para las inversiones. En 1992 se promulgó la Ley de Concesiones Eléctricas, que separó las funciones de generación y distribución, estableció un nuevo sistema tarifario y autorizó las privatizaciones. Entre 1993 y 1997 se privatizaron cinco empresas de generación y cinco de distribución, que asumieron el compromiso explícito de aumentar la capacidad de generación. Tras la desagregación de las compañías integradas de electricidad de Perú como resultado de estas privatizaciones, se prohibió la integración para favorecer la competencia, medida que fue reforzada con la promulgación de la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico.

Desde los últimos años de la administración Fujimori, una parte del sector de la electricidad de Perú ha permanecido en manos de empresas públicas: la empresa de generación de energía hidroeléctrica de la cuenca del Mantaro y las empresas distribuidoras del sur del país. La empresa estatal Electroperú mantiene un tercio de la capacidad de generación del país, mientras que la transmisión está prácticamente en su totalidad en manos privadas. El Estado es todavía un operador importante en el ámbito de la distribución, aunque las principales empresas distribuidoras han sido privatizadas. En los años siguientes a las privatizaciones en el sector de la electricidad, la capacidad de generación instalada creció 25%, la cobertura de electrificación aumentó 20% (30% en las zonas privatizadas) y las pérdidas de explotación bajaron 40%. Como contrapartida, las tarifas residenciales aumentaron más de 80%.<sup>9</sup> Paralelamente a las privatizaciones, se crearon dos instituciones de regulación sectorial: el Organismo de Supervisión de la Inversión Privada en Energía (Osiner) y la Comisión de Tarifas de Energía (CTE), que posteriormente se fusionaron.

Electrolima, la principal empresa distribuidora del país, que representa más de la mitad de la distribución de electricidad en el país, se dividió en dos en 1993 y fue entregada en concesión por un plazo indefinido en la primera privatización importante del gobierno de Fujimori. En el acuerdo de concesión se establecían los principales aspectos de la relación entre las firmas privatizadas y el organismo regulador, entre ellos la fijación de tarifas y los mecanismos para la solución de controversias.

<sup>9</sup> Torero y Pascó-Font (2001).

Tras el inicio del proceso de privatización en el sector de la electricidad, varios asuntos contenciosos dejaron su impronta en el sistema regulatorio. Uno de ellos, entre el organismo regulador y las empresas de distribución de Lima, surgió durante la definición inicial de las tarifas en relación con el método para determinar el valor de reemplazo de los activos de las firmas. En el sistema regulatorio adoptado para el sector de la electricidad se usaba una tarifa basada en los costos para los segmentos de la industria considerados como monopolios naturales. Una parte importante de los costos eran los activos fijos, valorados a costo de reemplazo a efectos del cálculo. En 1997 el organismo regulador publicó sus cálculos del nuevo valor de reemplazo, que las empresas impugnaron enérgicamente ante instancias administrativas y judiciales y por medio de una intensa campaña de información y publicidad. El organismo regulatorio mantuvo su posición, con el apoyo de las principales autoridades políticas del país, entre ellas el presidente Fujimori, y las empresas finalmente desistieron.<sup>10</sup>

Aunque la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico prohibió la concentración en distintos segmentos del mercado y limitó en gran medida la integración de la industria, en la práctica se produjo concentración horizontal y vertical como consecuencia de fusiones de grupos de empresas que controlaban distintas firmas en el sector de la electricidad.<sup>11</sup> Esta incongruencia obvia entre la realidad y la normativa se resolvió cambiando las normas, y abandonando así uno de los pilares fundamentales del sistema regulatorio a favor de los intereses especiales de los inversores. Los sectores afectados, como las organizaciones empresariales, estuvieron notoriamente ausentes en este proceso y los partidos políticos no manifestaron ningún interés, como si se tratara de una mera discusión técnica sin implicaciones económicas ni políticas.

El gobierno de Alejandro Toledo trató de reactivar el proceso de reforma, que había perdido impulso en los últimos años del gobierno de Fujimori. Toledo promovió la privatización de dos empresas de distribución en Arequipa, en el sur del país. Para bloquear su venta, el alcalde de la ciudad interpuso un recurso de amparo, afirmando que la región, y no el gobierno nacional, era propietaria de las compañías de distribución. Varios grupos sociales de la región se organizaron para oponerse a la privatización de las empresas de distribución. Las manifestaciones populares adquirieron tal magnitud que derivaron en una huelga general de duración indefinida en la región, que se propagó a las zonas vecinas, y provocaron la declaración del estado de emergencia por el gobierno. Finalmente este abandonó su intención de privatizar las empresas y dos ministros renunciaron. Las manifestaciones fueron encabezadas por grupos locales integrados en algunos casos por campesinos y trabajadores urbanos pero también por cámaras de comercio locales e incluso alcaldes.<sup>12</sup> El complejo generador del Mantaro, principal activo de Electroperú, también fue seleccionado para ser privatizado, pero el Congreso aprobó una ley para abandonar el plan en vista de la fuerte oposición.

El caso de Perú muestra las dificultades de la política regulatoria cuando no tiene credibilidad frente a los inversores y cuando hay un movimiento pendular del equilibrio

<sup>10</sup> Campodónico (2000).

<sup>11</sup> Aguilar (2003).

<sup>12</sup> Esta zona es uno de los lugares donde el presidente Toledo tuvo el mayor apoyo electoral, y en su plataforma electoral se oponía a las privatizaciones.

de poder entre las ramas ejecutiva y legislativa. A fin de promover la inversión privada, era indispensable ofrecer amplias garantías. Todos los intereses pertinentes estaban alineados en apoyo a este propósito y durante el primer gobierno de Fujimori la legislatura no se opuso por estar subordinada al Poder Ejecutivo.

La experiencia de Perú con la privatización alteró el PFP en el sector de los servicios públicos. Entraron en el mercado compañías privadas poderosas interesadas en explotar el potencial de las utilidades monopólicas. También aparecieron en escena los organismos regulatorios, con cierto grado de independencia operacional y capacidad técnica, pero bajo el control del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, el equilibrio de poder entre la rama ejecutiva y la legislativa cambió, debido en parte a la fragmentación del sistema de partidos, que redujo la posibilidad del Poder Ejecutivo de obtener el apoyo de la mayoría en el Congreso. La sospecha de corrupción en torno al proceso de privatización llevado a cabo por Fujimori reforzó la oposición y obstaculizó los intentos de continuar este proceso durante el gobierno de Toledo.

A medida que las circunstancias fueron cambiando, resultó también evidente que un organismo regulatorio que depende del Poder Ejecutivo no podía estar aislado de la politización. Por esa razón, los intentos de reforzar la credibilidad y estabilidad de la política regulatoria se vieron frustrados debido a que, en última instancia, se basaban en una alineación circunstancial de intereses y en la supremacía temporal del Poder Ejecutivo, en vez de hacerlo en un proceso de búsqueda de consenso y acuerdos intertemporales a más largo plazo entre agentes políticos duraderos.

## Conclusiones

Las políticas y la regulación de los servicios públicos son susceptibles de politización debido a los costos irrecuperables muy altos, las grandes economías de escala y de alcance, y el consumo masivo. Estas características ofrecen a los gobiernos y a los políticos la posibilidad de adoptar un comportamiento oportunista a fin de expropiar de forma directa o indirecta a las compañías proveedoras de servicios y asumir el control de su cuasirrenta en beneficio del fisco o de los consumidores. Estas características también llevan a las firmas a adoptar un comportamiento monopólico, de modo que es necesario regularlas para promover la eficiencia y proteger el bienestar de los consumidores. El riesgo de captación de los reguladores por los regulados introduce mayor complejidad en los sectores de los servicios públicos.

Todos los organismos regulatorios se enfrentan con intereses contrarios a corto plazo, no solo entre proveedores y consumidores, sino también entre las empresas instaladas y las nuevas que podrían entrar en el mercado, así como entre empresas en los distintos segmentos de un sector (por ejemplo, entre los generadores y distribuidores de electricidad). Por eso, el PFP en el ámbito de los servicios públicos es especialmente complejo. No solo tiene influencias del PFP general del país, sino también de complejos factores institucionales, políticos y técnicos inherentes a los sectores. A medida que el proceso avanza y la estructura económica e institucional del mercado cambia, las reformas de los servicios públicos tienden a alterar la formulación de políticas en los sectores afectados mediante la introducción de nuevos agentes en el proceso, el cambio del equilibrio de

poder entre ellos y la modificación de las posibilidades de llegar a acuerdos intertemporales sostenibles entre los actores pertinentes.

El caso de Argentina muestra que no se puede aislar la política en materia de servicios públicos del contexto de la política general. Ante la falta de instituciones sólidas que faciliten el consenso y la celebración de acuerdos intertemporales, la regulación de los servicios públicos es propensa a la volatilidad, favoreciendo a veces a los inversores y a veces a los intereses a corto plazo de los políticos o consumidores.

Chile ha alcanzado la estabilidad en su política en materia de servicios públicos, gracias a las posibilidades de cooperación que ofrece el sistema político-institucional. Esta cooperación es impulsada también por el bajo grado de polarización de las preferencias y las posiciones ideológicas con respecto a la privatización. Este entorno propicia un sistema de servicios públicos que promueve no solo la participación de capital privado, sino también la competencia, en el suministro de servicios.

En cuanto a Uruguay, cierta convergencia de preferencias a favor de las empresas públicas, sumada a mecanismos de democracia directa que permiten al electorado expresar sus preferencias con facilidad, también ha conferido estabilidad a la política en materia de servicios públicos, aunque a expensas de la eficiencia. Pese a las dificultades para proceder con las reformas, los fallos judiciales en algunos sectores han reducido el poder monopólico de las empresas estatales uruguayas.

El caso de Perú es un ejemplo convincente de que la credibilidad necesaria para el buen desempeño de los organismos regulatorios no puede importarse ni obtenerse de la noche a la mañana, sino que debe construirse sobre la base de un equilibrio estable de poder entre las ramas del gobierno y estar respaldada por la competencia técnica y la independencia política y operacional del organismo regulador, en sintonía con las percepciones y preferencias de la mayoría de la población.

*Página en blanco a propósito*

# Dos clases de políticas educativas

*La política educativa no es de una sola clase sino de dos clases: la de expansión y aumento de las tasas de matrícula, y la que procura mejorar la calidad y la eficiencia.*

La educación es un ámbito que ha sido objeto de una intensa reforma en América Latina en los últimos 15 años. Todos los países de la región han introducido cambios significativos a sus sistemas educativos. Paradójicamente, toda esta actividad ha coincidido con una percepción generalizada de que en la práctica es muy difícil lograr el cambio educacional y que algunos elementos fundamentales casi no han cambiado. ¿Por qué?

De un análisis minucioso se desprende que se están aplicando dos clases de políticas educativas. La primera engloba un conjunto de políticas básicas para mejorar la calidad y eficiencia, que son muy rígidas y resisten todo cambio fundamental. La segunda abarca un conjunto de políticas periféricas, relacionadas con la expansión y el crecimiento de la matrícula, que son sumamente adaptables y hasta volátiles, y son objeto de modificaciones regulares, quizás con demasiada frecuencia.

Para entender por qué el cambio es difícil hay que comprender a los actores principales, sus preferencias y horizontes temporales, cómo se alinean sus intereses y, por ende, las posibilidades de conflicto o cooperación, así como los entornos en que se formulan las políticas. Asimismo, exige comprender los elementos distintivos del proceso de formulación de políticas (PFP) en el sector educativo, y cómo ese PFP sectorial interactúa con el PFP general de los países.

A continuación se analizan seis ejemplos del proceso de formulación de la política educativa en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México. Una de las políticas examinadas es de tipo básico porque toca la esencia misma de la economía política de la educación: el establecimiento de incentivos y evaluaciones docentes. La otra, la descentralización, está también bastante generalizada en la región pero es de carácter más periférico.

El análisis ayuda a explicar por qué no todos los cambios en el ámbito de la educación son políticamente factibles, y al mismo tiempo demuestra que hay cambios que vale la pena efectuar. Al igual que cualquier otro sector, pero quizás más, esas modificaciones deben sustentarse en un PFP general que sea sólido.

## Características distintivas de la formulación de la política educativa: modelo general

A escala mundial los proveedores del sector educativo (los maestros) suelen estar bien organizados y muy enterados de las decisiones de política que los puedan afectar. En cambio, los beneficiarios —los alumnos o, más precisamente, sus familias—, están muy dispersos, suelen no estar organizados, y reciben muy poca información acerca de lo que sucede en las escuelas. Estas asimetrías en la organización y la información son el punto de partida para la mayoría de las características distintivas de la formulación de la política educativa.

En caso de un acción estatal, aunque se trate de la asignación presupuestaria más rutinaria o la aplicación de una norma —mucho menos de una reforma de política— los grupos de interés que representan al profesorado no enfrentan prácticamente ninguna oposición a sus puntos de vista o designios.

La economía política de la educación reúne otras características importantes:

*La formulación de la política educativa en América Latina está desproporcionadamente sesgada hacia políticas centradas en la expansión y el acceso, en lugar de la calidad y la eficiencia. Este sesgo significa que, en la mayoría de los casos, las políticas tienen por objetivo fomentar la expansión.*

- No se rige por un principio organizativo global. La educación carece de una definición básica que, una vez formulada, confiera coherencia al conjunto del sistema. En eso difiere de ámbitos de política como la seguridad social, por ejemplo, donde existe el concepto de financiamiento mediante el sistema de reparto. Pueden modificarse parcialmente características particulares de la provisión de educación sin realinear el conjunto de la política educativa. Con frecuencia, los cambios y las reformas de política se van acumulando en capas, una encima de la otra.
- Los problemas de contratación son graves y generalizados. La actividad docente es sumamente difícil de observar, incluso para los docentes de nivel superior, los directores o los supervisores de escuelas. El desempeño escolar difícilmente puede ser objeto de un seguimiento por las autoridades educativas o los padres. Debido a la enorme magnitud de los sistemas escolares públicos —que engloban miles de escuelas, cientos de miles de maestros y millones de estudiantes— la coordinación es una tarea sumamente ardua. En consecuencia, la norma es que los incentivos sean mínimos porque establecer una correspondencia entre el esfuerzo de las personas y su contribución al producto final es casi imposible. Este “producto” del proceso educativo tampoco es fácil de cuantificar. Es solo a mediano y largo plazo, a medida que los estudiantes empiezan a ingresar a la fuerza laboral, que los productos se vuelven verdaderamente visibles y cuantificables.<sup>1</sup>
- La implementación de la política educativa es una tarea compleja. Generalmente exige que participen numerosos actores —docentes, directores, estudiantes, supervisores, burocracias centrales y subnacionales y padres— o, como mínimo, que no

<sup>1</sup> Navarro (2002).

se opongan activamente. Contar con datos específicos sobre plazos y localidades es muy importante para el funcionamiento del sistema. Concretamente, determinar si una decisión centralizada se está llevando a la práctica en una determinada localidad es una tarea de gran envergadura.

La combinación de estas características distintivas tiene una repercusión política importante. Los sistemas educativos corren constantemente el riesgo de quedar cautivos de los proveedores en lo que respecta a puestos docentes y administrativos, control de decisiones y de procesos clave de organismos educativos, nombramientos, medidas disciplinarias, distribución de incentivos y alicientes, capacitación, administración y sistemas de gestión del personal.

Una serie de fuerzas compensatorias permiten a los sistemas educativos evitar o reducir esta propensión a quedar cautivos. Dos de estas fuerzas son clave. La primera es un Estado sólido que cuente con una administración pública eficaz que se rige por mecanismos acertados de rendición de cuentas. La segunda es una cultura profesional firmemente arraigada, que comprometa al profesorado y otros participantes importantes con valores de conducta, estándares altos de idoneidad docente y una orientación al interés público.

En América Latina, estas dos fuerzas compensatorias tienden a ser deficientes. Los sindicatos suelen tener una considerable capacidad de resistencia, en tanto que los gobiernos tienden a caracterizarse por horizontes temporales muy cortos. Por otra parte no existe un número importante de asociaciones de funcionarios públicos con capacidad para orientar o mantener las políticas a largo plazo. El sindicato de docentes es con frecuencia la entidad laboral más grande del país, y posee y ejerce el derecho a huelga, lo cual puede afectar a la estabilidad política de la nación. Debido a un historial de conflictos, los gobiernos tienen menor capacidad para comprometerse a respetar los acuerdos intertemporales con los sindicatos; en algunos casos, porque el gobierno en funciones no puede atarle las manos a gobiernos futuros y, en otros, porque no se respetaron acuerdos laborales preexistentes.<sup>2</sup>

Esta incapacidad del Estado para celebrar acuerdos intertemporales tiende a redundar en sistemas educativos que dependen en forma extrema de reglas rígidas y definiciones institucionales intocables que no pueden negociarse, independientemente de que cambie por completo el entorno económico del sistema educativo. Entre estas reglas y definiciones se destacan las que en este capítulo se denominan políticas básicas de un sistema educativo en América Latina:

- La participación pública/privada en el mercado.
- La educación pública gratuita en todos los niveles.
- La absoluta estabilidad en el empleo y las reglas sobre contratación, ascensos y jubilación docente que son prácticamente imposibles de modificar.

<sup>2</sup> De hecho, con frecuencia los conflictos generalizados son tanto el resultado del desmesurado poder de los sindicatos como consecuencia directa de la falta de pago de salarios por parte del Estado y del incumplimiento de obligaciones conexas a su debido tiempo. Los sindicatos se declaran en huelga y consiguen concesiones porque pueden hacerlo. El Estado promete lo que no puede cumplir; cuando fracasa, estalla un nuevo conflicto.

- La continuidad del alcance nacional y, por ende, el poder de negociación de los sindicatos docentes.

En la última década y media no se registraron cambios sustanciales a estas políticas básicas.<sup>3</sup> Los vaivenes de la coyuntura económica tampoco las afecta, como lo demuestra, por ejemplo, la masa salarial del profesorado, que permaneció invariable, e incluso aumentó, en períodos de ajuste económico cuando el empleo del sector público estaba en contracción y los otros salarios del sector se reducían a niveles sin precedentes. Como se analiza a continuación, los procesos de descentralización solo han afectado el sólido poder de negociación unificado de los sindicatos nacionales por períodos breves.

A diferencia de esta rigidez de las políticas básicas, la posición relativamente débil del Estado —acentuada con cambios de gobiernos e incluso de líderes dentro de una misma gestión— da lugar a una gran volatilidad en las políticas periféricas. Estas políticas abarcan ámbitos como la capacitación de maestros; el diseño, elaboración y distribución de libros de texto y material didáctico; los programas de estudio; la integración de tecnología en el aprendizaje, y toda una serie de innovaciones educativas. Aquí se observa la falta de un principio organizativo porque a un gobierno entrante le resulta relativamente fácil crear programas que se aparten por completo de las directrices de política establecidas o que las modifiquen sin que se produzca una pérdida de coherencia ostensible o insostenible.

Asimismo, los maestros no tienen una cultura profesional firmemente arraigada y ampliamente compartida. Algunos han recibido una formación deficiente de institutos pedagógicos de dudosa calidad y han ingresado a la profesión mediante prácticas basadas en todo tipo de criterios no profesionales (ya sea recurriendo a influencias políticas o a la corrupción, en que los puestos de trabajo se adquieren de funcionarios sindicales u otras autoridades). Por otra parte, la administración de los docentes está a cargo de una burocracia que no tiene la formación necesaria para administrar el sistema educativo.

Por lo tanto, ante la típica ausencia de otros grupos significativos que hagan oposición a los sindicatos, estos ejercerán un rol dominante en la educación en América Latina, a tal punto que puede afirmarse que son el único protagonista en el proceso de formulación de la política educativa de la región con un poder de veto incuestionable.

*Los sindicatos docentes son el único protagonista en el proceso de formulación de la política educativa de la región con un poder de veto incuestionable.*

Antes de continuar cabría preguntar si existe margen para algún grado de cooperación. El panorama presentado hasta ahora puede parecer demasiado sombrío. No obstante, la literatura reciente sobre la reforma educacional ofrece una visión más matizada, alentadora. Aunque las reformas de los años noventa tenían principalmente por objetivo mejorar la calidad y la eficiencia, varios estudios señalan que gran parte de lo que ha estado sucediendo se encaminó a incrementar la capacidad, por ejemplo, mediante la construcción de escuelas, la instalación de

<sup>3</sup> La excepción que confirma la regla es Chile, que se analiza más adelante en el capítulo. En el marco presentado tampoco se supone que hay cambios significativos en el PFP. Algunas de estas políticas básicas se alteran cuando se producen cambios de régimen radicales o se dan circunstancias sumamente no democráticas.

muebles y equipo, la capacitación docente, etc.<sup>4</sup> De esa generalización, se desprende que la política educativa no es de una sino de dos clases: la de expansión y aumento de las tasas de matrícula, y la que procura mejorar la calidad y la eficiencia.

Cuando se trata de incrementar la tasa de matrícula, las partes están casi siempre de acuerdo. Los padres y los niños quieren más educación. Los docentes y los sindicatos ven en el aumento de la tasa de matrícula más posibilidades de empleo, y las autoridades, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, tienden a apoyar políticas que les permitan entregar a los grupos que representan resultados muy concretos: una mayor escolarización, la construcción de nuevas escuelas, etc. Los organismos de crédito internacionales también apoyan las reformas de este tipo porque ampliar la capacidad implica realizar grandes inversiones, que reportan productos tangibles y cuya implementación no es complicada. Este tipo de política educativa y de reforma de la enseñanza fue la norma en los años sesenta, setenta y ochenta en la mayoría de los países. Sigue siendo generalizada y significativa en todos los países. Al respecto, han suscitado considerable interés las políticas de expansión basadas, no en la oferta, sino en la subvención de la demanda en el marco de programas de transferencias en efectivo que están difundándose con rapidez, como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá/Oportunidades), en México, y *Bolsa Escola*, en Brasil, que proporcionan prestaciones a las familias con la condición de que los hijos vayan a la escuela.

No obstante, las medidas de expansión son insuficientes cuando el objetivo es mejorar la calidad de la educación o fomentar un uso más eficiente de los recursos. En los años noventa, eso suscitó impaciencia en las elites modernizadoras, preocupadas por las perspectivas de desarrollo de los países latinoamericanos. Al emprender vastas reformas económicas e institucionales, muchos gobiernos estimaron que, dadas las presiones competitivas de Asia originadas por la creciente globalización de la economía mundial, era necesario actuar decididamente, no solo para ampliar el acceso sino también para llevar a cabo reformas que mejorarían la calidad del sistema educativo.

La cooperación no se logra tan fácilmente en este tipo de política educativa. Con frecuencia ejercer influencia en la calidad y la eficacia de un sistema de enseñanza significa iniciar gestiones que implican una reorganización sustancial de la labor de los docentes, creando incentivos, sistemas de supervisión y mejorando la rendición de cuentas a través de la descentralización o la intensa participación de los padres. Incluso corregir las injusticias mediante expansiones generalizadas de la matrícula, por ejemplo, atendiendo a las necesidades de las poblaciones excluidas (de extrema pobreza o poblaciones indígenas), puede engendrar conflictos cuando requiere decisiones redistributivas. Sucede lo mismo en reformas del financiamiento que tienen por objetivo distribuir el gasto educativo en forma más justa, generalmente reduciendo los recursos de grupos o jurisdicciones que gozaban de una situación privilegiada.

*Cuando se trata de aumentar la tasa de matrícula, todas las partes interesadas (padres, niños, maestros, sindicatos de docentes y autoridades) están casi siempre de acuerdo.*

<sup>4</sup> Kaufman y Nelson (2004), y Grindle (2004a).

Simplificando un poco, podría sostenerse que en la principal arena política de América Latina de los últimos 15 años han intervenido dos actores: los sindicatos y el Ejecutivo. Los sindicatos ejercen un rol dominante, y con frecuencia se han sentido amenazados por las reformas que fueron la norma en este período, no solo por el efecto que ello tiene sobre el interés de sus miembros, sino también para su viabilidad y poder como organismo. En este estudio se identifica al otro protagonista como el Poder Ejecutivo por una serie de razones. Primero, las reformas siempre han sido gestadas por grupos de tecnócratas interesados en la modernización, procedentes de ministerios clave como el Ministerio de Educación o el de planificación. Con frecuencia, han emprendido estas labores con el respaldo e incluso la activa participación del presidente. Segundo, ninguna otra rama de gobierno ha ejercido un papel de liderazgo. El Poder Legislativo ha desempeñado una función por lo general secundaria, y el Poder Judicial ha permanecido casi invisible, a diferencia de la destacada función de los tribunales en Estados Unidos, por ejemplo.

El surgimiento de Ejecutivos dinámicos que han sabido actuar en forma decidida parece indicar que la descripción de la formulación de la política educativa entre un sindicato fuerte y un Estado débil posiblemente tenga que redefinirse para tener en cuenta casos en que las autoridades educativas declaran que la política educativa es prioritaria, por una serie de razones relacionadas con el crecimiento y la equidad, y actúan mucho más enérgicamente que lo habitual, con apoyo presidencial o tecnocrático.

Los únicos otros actores de peso que podrían tener la relevancia de los sindicatos y el Ejecutivo son los gobiernos subnacionales (véase el cuadro 10.1). Estos actores adquirieron considerable influencia a medida que fue intentándose la descentralización educativa. Aunque su influencia se hizo extensiva a muchos ámbitos de la política educativa —la estructura del sistema educativo formal, los programas de estudio, y la creación de innovaciones y reformas específicas de la región que más adelante tendrían una difusión nacional— adquirieron poder de veto cuando se quería determinar si se estaban efectivamente traspasando ciertas atribuciones de educación a los niveles subnacionales. Al respecto, otros actores —empresas, medios de comunicación y las familias— han ejercido, en el mejor de los casos, solo una función de respaldo.

Para resumir, la formulación de la política educativa en América Latina está despropor-

**Cuadro 10.1 PFP de la política educativa: actores con poder de veto, países seleccionados**

Países	Sindicatos	Ejecutivo	Subnacional
Argentina	x	x	x
Bolivia	x	x	n.c.
Brasil	x	x	x
Chile	x	x	n.c.
Colombia	x	x	x
Ecuador	x	x	n.c.
México	x	x	x
Nicaragua	x	x	n.c.
Uruguay	x	x	n.c.
Venezuela	x	x	x

n.c.: No corresponde.

Fuente: Elaboración propia.

cionadamente sesgada hacia políticas centradas en la expansión y el acceso, en lugar de la calidad y la eficiencia. Este sesgo significa que, en la mayoría de los casos, las políticas tienen por objetivo fomentar la expansión, lo cual implica que una proporción considerable de la labor de formulación se desarrolla en forma cooperativa ya que están alineadas las preferencias de los actores principales.

Esta realidad tiende a generar presiones para que se aborden cuestiones relacionadas con la calidad y la eficiencia, sobre todo a medida que grupos de la elite política, económica e intelectual se dan cuenta de que una mera expansión no se traduce en un sistema educativo de calidad, ni mejora la asignación de recursos ni beneficia a los que quedan marginados después de una expansión a gran escala. En general, las medidas para mejorar la calidad y eficiencia son preconizadas por un Ejecutivo elegido con un mandato para emprender una reforma educacional. Los intereses no se alinean en este tipo de reformas (véase el recuadro 10.1). Surgen conflictos, principalmente entre el sindicato y el Ejecutivo. Los actores subnacionales por su parte intervienen en todos los casos en que estén en juego asuntos de descentralización. Además:

### Recuadro 10.1

#### Las preferencias de los actores principales en el proceso de formulación de la política educativa

Los tres actores que ejercen el poder de veto en la formulación de la política educativa tienen preferencias complejas. A continuación se presentan estas preferencias según su orden de intensidad aproximada (lo cual significa, por ejemplo, que si un sindicato debe elegir entre más puestos de trabajo y la seguridad del empleo para los docentes ya empleados, tiende a preferir la segunda opción).

**El Ejecutivo:** Mejorar la educación como parte de un programa de trabajo más amplio de modernización y desarrollo, mantener la estabilidad política global, utilizar la masa salarial en educación como cauce para la influencia política, la obtención de votos y el control presupuestario. Horizonte a corto plazo. Ejercen un papel las ideologías de modernización y eficiencia.

**Sindicatos:** Seguridad en el empleo, creación de puestos docentes, control de los nombramientos y del funcionamiento del sistema educativo (cautivo), mantenimiento del poder de negociación a escala nacional, mejores salarios. Horizonte a largo plazo. Suele caracterizarse por ideologías laboristas y de izquierda.

**Actores subnacionales:** Creación y/o expansión de oportunidades para la influencia política, obtención de votos, evitar mandatos no financiados o límites sobre el gasto discrecional, mejoras de la economía local en el contexto de una competencia interjurisdiccional.

- Es muy difícil llegar a acuerdos intertemporales (debido principalmente a la falta de capacidad del Ejecutivo para comprometerse).
- La falta de mecanismos de control eficaces dificulta el seguimiento de cualquier acuerdo (ya que otros actores, como los poderes Judicial y Legislativo y la opinión pública tienden a tener muy poco poder).
- Los actores principales tienden a diferenciarse por ideologías radicalmente opuestas.

Dada esta dinámica, las otras principales características de la política educativa son las siguientes:

- Rigideces cuando se producen shocks económicos, particularmente extremas en el caso de las políticas básicas.
- Falta de estabilidad de las políticas atribuible a cambios políticos a corto plazo (elecciones que transforman el paisaje político, crisis de gabinete), sobre todo en el caso de las políticas que no son las básicas.
- Tendencia a dejar que muchas decisiones se adopten en la etapa de implementación, dado que participan tantos burócratas, escuelas, maestros y familias.

En vista de la naturaleza de los actores y de la arena política en la que intervienen, la falta de cooperación, y los conflictos abiertos se limitan a unos pocos ámbitos. En el escenario más común, el Ejecutivo y el sindicato celebran negociaciones privadas y directas, las cuales se describen en este estudio como negociaciones que se realizan “a puerta cerrada”. Este escenario se caracteriza por la falta de rendición de cuentas y la exclusión de todos los demás interesados. En entornos descentralizados, los actores del poder subnacional pueden pasar por la puerta cerrada. Más exactamente, la coordinación entre los niveles de gobierno puede transformarse en el principal ámbito de conflicto.

No es de sorprender que en estas situaciones con frecuencia no se logran contener los conflictos. El conflicto termina en “la calle” con distintos grados de intensidad, desde simples huelgas a eventos que perturban el orden civil y político. Por último, dada la importancia de la implementación en la política educativa, surge una “burocracia callejera” que se transforma en la cuarta escena clave en que los conflictos se ventilan. Nos referimos a las legiones de docentes, directores de escuela y supervisores que, en última instancia, ejercen un gran control de lo que sucede en las escuelas y las aulas, ya que son el punto de entrega final de los servicios educativos.

## La política educativa y el PFP general: algunos ejemplos

Habiendo analizado la formulación de la política educativa, corresponde centrar la atención en episodios específicos que sirvan para ilustrar y matizar el modelo. Tanto Argentina como México emprendieron una ambiciosa descentralización de sus sistemas educativos en los años noventa, e intentaron crear incentivos docentes. Aunque Brasil había descentralizado su sistema educativo a principios de los años noventa, el sistema era ampliamente reconocido como deficiente e incapaz de corregir insuficiencias extremadamente graves en los resultados educativos. Por consiguiente, a mediados de los años

noventa, Brasil llevó a cabo una reforma radical del statu quo que abarcó la descentralización del financiamiento y la distribución de responsabilidades a los distintos niveles de gobierno, pero sin adoptar un programa nacional de incentivos docentes. Ese tipo de incentivos se analiza en el último caso de este capítulo, sobre Chile.

### **México: descentralización**

En 1992, las negociaciones entre el Ejecutivo (el presidente y el ministro de educación) y el sindicato de docentes culminaron con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Dicho acuerdo dispuso que el sistema educativo de México sería descentralizado y que los gobiernos estatales comenzarían a asumir la responsabilidad directa de proveer educación pública a los 13 millones de estudiantes de la enseñanza primaria y secundaria.

El ANMEB se propuso como una solución para la excesiva centralización del sistema educativo mexicano, considerada como la principal causa de las deficiencias de cobertura y mala calidad del sistema. Otro objetivo central de la iniciativa fue limitar el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).<sup>5</sup> El SNTE pertenece a una categoría aparte y única en el ámbito de la influencia política y el control generales del sistema

*Aunque la propuesta inicial hizo peligrar las políticas básicas, a fin de cuentas no se modificaron.*

educativo, incluso en América Latina. A principios de los años noventa, derrotó a varias iniciativas de descentralización y asumió el control de la política de desconcentración para desactivarla. El SNTE controlaba un número considerable de nombramientos docentes y una proporción significativa de los puestos administrativos del sistema educativo. Su situación financiera era sólida, gracias a sus cuotas de adhesión obligatorias, y su monopolio estaba garantizado por una ley que prohibía la competencia sindical. Debido a su estrecha vinculación con el principal partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ciertos puestos políticos del gobierno y una proporción significativa de escaños en el Congreso estaban reservados para miembros del sindicato. Es probable que una presidencia a favor de la modernización y orientada al interés público habría estimado que ese poder era parte del problema y no de una solución.

El ANMEB se presentó al SNTE como un propuesta inalterable.<sup>6</sup> La aceptación sindical del acuerdo demuestra lo que puede lograr un Ejecutivo fuerte, competente y comprometido a seguir adelante, incluso ante la oposición de un actor tan poderoso. Que el acuerdo no se haya aprobado sino después de modificarse la propuesta para que el SNTE pudiera emerger victorioso demuestra que en términos del marco, el sindicato, en muchos sentidos, ejerció su poder de veto.

¿Cómo consiguió el Ejecutivo ser exitoso, siendo que los gobiernos anteriores habían fracasado? En 1992, y a diferencia de lo sucedido hacía 10 o 15 años, algunos puestos de gobernadores estaban en manos de partidos de oposición.<sup>7</sup> Dado que estaba en juego la

<sup>5</sup> Véanse Hanson (1997) y Grindle (2004b).

<sup>6</sup> Grindle (2004b).

<sup>7</sup> Lehoucq et al. (2005).

propuesta del Ejecutivo federal sobre la transferencia de atribuciones, los gobiernos subnacionales pudieron pasar por la puerta cerrada y se manifestaron a favor de la descentralización. Si bien ello no fue suficiente para ajustar la iniciativa a todas sus preferencias, sí fue suficiente para modificar ligeramente el equilibrio y conseguir mayor apoyo para la noción de que era hora de corregir los excesos de la centralización y posibilitar una mejor rendición de cuentas y una mayor diversidad en el sistema de educación.

La estructura semicorporativista del sistema político mexicano desempeñó un papel directo para impedir que la iniciativa de política terminase debatiéndose en la calle. El SNTE también era parte del PRI, el partido que ocupaba el poder. El presidente y el ministro de educación eran personajes destacados del partido y el PRI tenía gran interés en la estabilidad política y en evitar que el conflicto saliera de la puerta cerrada. Una vez que se dejó que participasen los gobernadores y se suscribió el acuerdo, el Congreso promulgó la correspondiente reforma legislativa en unos pocos días, y hasta enmendó un artículo de la Constitución.

Con respecto al SNTE, aunque la propuesta inicial hizo peligrar las políticas básicas, a fin de cuentas no se modificaron. Cabe destacar que, a escala nacional, el poder del sindicato se mantuvo intacto. Las negociaciones salariales siguen realizándose, hasta hoy en día, mediante reuniones de los representantes del SNTE en Ciudad de México y representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Además, los mecanismos de seguimiento y aplicación efectiva del proceso de descentralización quedaron debilitados, dejando sin resolver detalles de importancia crítica relacionados con la descentralización de los mecanismos financieros y la coordinación de la política educativa entre los estados y el gobierno federal.

### **México: incentivos y evaluaciones docentes**

La iniciativa que derivó en el ANMEB era parte de un programa para vincular la remuneración y los ascensos de los docentes a su desempeño. Fue un cambio radical dado que jamás había existido una disposición de este tipo y alteró una política básica. Aunque el programa, que se denominó Carrera Magisterial, también tenía por objeto mejorar la capacitación del profesorado,<sup>8</sup> el componente que pudo resultar más conflictivo era el del pago por mérito.

En el mundo entero, los sindicatos docentes se han opuesto a los incentivos que vinculan la remuneración al desempeño. México en los años noventa no fue la excepción. Por lo general, los sindicatos docentes tienen una marcada preferencia por aumentos salariales generales que beneficien a todos sus miembros. Difícilmente pueda sostenerse que un aumento salarial que beneficie solo a un subconjunto de docentes sea el producto del esfuerzo y las negociaciones del sindicato, lo cual abre las puertas para que los docen-

<sup>8</sup> Es probable que la capacitación de los profesores, sobre todo en el empleo, haya sido la única política directamente encaminada a mejorar la enseñanza, objetivo en que las preferencias de los sindicatos y del Poder Ejecutivo están plenamente alineadas. No es de sorprender que durante mucho tiempo, y más allá de sus beneficios intrínsecos, esta consideración haya sido uno de los componentes más comunes de los planes de educación, los cuales siguen haciendo caso omiso a temas fundamentales como la capacitación antes del ingreso al servicio, los incentivos, el otorgamiento de licencias o los mecanismos que rigen el reclutamiento y el ingreso a la profesión.

tes concluyan que sus remuneraciones no dependen principalmente del sindicato, sino de su desempeño como profesionales ya sea individualmente o en conjunto.

No obstante, es importante reconocer que el diseño de un programa de incentivos eficiente está plagado de serios problemas de representación. No es fácil separar la contribución de distintos maestros en el proceso de aprendizaje. Asimismo, aunque la enseñanza es un insumo importante en el aprendizaje, no es el único, y el producto es difícil de cuantificar, sobre todo a corto plazo. En este sentido, la oposición de los sindicatos se fundamenta en argumentos económicos y educativos justificados que han intensificado la oposición al pago basado en el mérito.<sup>9</sup> Además, la práctica muy difundida en América Latina de utilizar la masa salarial docente para ejercer influencia política incrementa la desconfianza de cualquier régimen que amplía el poder discrecional de los administradores con respecto a los salarios del profesorado.

La estrategia del SNTE no fue oponerse al componente de evaluación del desempeño de la Carrera Magisterial, sino lograr que, una vez adoptado, permaneciera bajo su control y adquiriera características que no afectaran sustancialmente a las políticas básicas. Una vez más, las negociaciones se realizaron a puerta cerrada. Ninguno de los actores con poder de veto tenía interés en que surgiera un conflicto abierto, ya que el sindicato estaba afiliado al PRI, y era precisamente el gobierno del PRI que quería efectuar las reformas. En su etapa inicial en 1993, el programa Carrera Magisterial estableció que el desempeño sería solo uno de varios criterios para determinar los aumentos salariales de los docentes, y asignó al desempeño una ponderación de 35 puntos de una escala de 100, siendo los criterios de antigüedad y formación académica los que seguirían teniendo mayor peso. Aunque el peso relativo del desempeño ha ido aumentando progresivamente desde entonces, hasta ahora el programa es administrado por un comité conjunto en donde la SEP y el SNTE tienen una representación equitativa.

A lo largo de los años, Carrera Magisterial ha beneficiado a más de 700.000 docentes. En vista de su enorme magnitud, y puesto que otorga aumentos salariales permanentes en lugar de primas de una sola vez, se asemeja más a un programa de prestaciones sociales que a un programa de incentivos propiamente dicho. Hasta 2001, el gobierno federal asignaba un monto a cada estado y se encomendaba al gobierno estatal la tarea de decidir quiénes serían premiados. En la práctica, los gobiernos estatales han asignado el máximo número de premios que permiten los fondos, empezando por los docentes en los tramos superiores de la escala salarial. En consecuencia, el límite que determina quiénes son premiados y quiénes no, no ha constituido una referencia para el desempeño sino que ha dependido de la disponibilidad de fondos de cada estado en un ejercicio determinado. El considerable control que ejerce el SNTE sobre las administraciones de educación estatales

*La estrategia del SNTE no fue rechazar directamente el componente de evaluación del desempeño de la Carrera Magisterial, sino lograr que, una vez adoptado, permaneciera bajo su control y adquiriera características que no afectaran sustancialmente a las políticas básicas.*

<sup>9</sup> Navarro (2002).

ha garantizado que, en la práctica, la implementación de este mecanismo esté en manos del sindicato.

Al generalizar estos episodios se observa que, en México, dado el extremo poderío político del sindicato docente, la política educativa dicta algunas características importantes del PFP más amplio. El SNTE se ha convertido en uno de los actores principales en el Congreso y en la mayoría de las negociaciones políticas a gran escala, incluso en ámbitos que van más allá del tema de la educación. Al mismo tiempo, este episodio demuestra cómo las características más generales del PFP de México han ejercido influencia en la evolución de los conflictos en el sector de la educación. Ello puede apreciarse muy claramente en la forma en que la estructura corporativa del sistema político incide en la “selección” del foro en que se debate el conflicto. Que el sindicato no haya acudido a la opinión pública pese al carácter radical de las propuestas del Ejecutivo guarda estrecha relación con el hecho de que el conflicto era entre un gobierno del PRI y un sindicato del PRI, con preferencias opuestas en materia de política educativa, pero con mutuo interés en la unidad del partido y la estabilidad política global. También es posible que los gobernadores de la oposición recientemente elegidos modificaran ligeramente la estrategia del SNTE a favor de la aceptación y la toma de control del proceso, evitando el rechazo directo de las reformas.

### **Argentina: descentralización**

En agosto de 1989, el gobierno de Carlos Menem anunció que la descentralización sería el elemento central de la política educativa. En 1990 se formuló un primer proyecto de ley de descentralización pero no fue objeto de debate en el Congreso. La situación se modificó radicalmente cuando cambió el ministro de Hacienda a principios de 1991.

El Ejecutivo consideró que la descentralización era una forma de quitarle al gobierno federal la responsabilidad de administrar el gasto en educación. Una ley de 1991 dispuso que se traspasaría la responsabilidad de la educación secundaria a los gobiernos provinciales; la educación primaria había sido transferida en 1977. Conforme a esa ley, el gobierno federal no efectuaría transferencias adicionales de recursos fiscales por montos específicos a las provincias, de modo que cada provincia tendría que financiar el funcionamiento del sistema educativo con recursos propios.

Los gobernadores y los sindicatos se opusieron inmediatamente a la propuesta. Los gobernadores rechazaron la idea de proceder a la transferencia de responsabilidades sin una transferencia correspondiente de recursos. La Confederación de Trabajadores de la Educación de la

República Argentina, CTERA, reconoció claramente la amenaza que la descentralización representaba para su poder nacional de negociación (por cierto, mucho menor que el del SNTE en México). Sin embargo, fue incapaz de movilizar una oposición coherente ante un gobierno que estaba en la cima de su popularidad debido al éxito reciente del Plan de Convertibilidad. Al final, la única modificación significativa de la propuesta original

*Los sindicatos provinciales retrasaron, obstaculizaron o impidieron la puesta en práctica de las disposiciones más básicas de la nueva legislación.*

de descentralización fue garantizar un nivel mínimo de contribuciones federales para el gasto en educación de las provincias.

El proceso de descentralización culminó con la ley de 1993. Nuevamente, el Ejecutivo tomó la iniciativa, y esta vez el proyecto de ley enviado al Congreso amenazaba con modificar varias políticas básicas. La CTERA, ahora más fuerte, logró neutralizar estas propuestas. Aunque se promulgó la nueva ley, se había eliminado toda mención de autonomía para las escuelas, de derechos de matrícula o del énfasis en la educación privada. Los gobernadores se sumaron a la coalición contra la propuesta.

El foro en que se gestionó el conflicto se vio claramente afectado por las características del proceso más amplio de formulación de políticas del país.<sup>10</sup> Los estrechos vínculos entre los gobernadores y los senadores que habían creado las reglas electorales, indujeron a los senadores a iniciar una contrapropuesta totalmente contraria a la del Ejecutivo. A partir de entonces —lo cual es poco usual en la formulación de la política educativa— el Congreso se transformó en el principal foro de negociación hasta aprobarse un proyecto conciliatorio en que no se atacaban a las políticas básicas. Las provincias también quedaron conformes con las garantías de inversión, y con el sólido mandato que estipulaba la ley para activar el Consejo Federal de Educación, en virtud del cual el ministro federal de Educación y sus homólogos provinciales considerarían conjuntamente las principales decisiones con respecto al sistema educativo.

Después de 1993, las escuelas argentinas estuvieron en manos de los estados provinciales que administraban y sufragaban las operaciones diarias y pagaban los salarios del profesorado. El ministerio federal seguía a cargo de las evaluaciones, el diseño de los planes de estudio, y de la inversión en grandes proyectos de infraestructura. No obstante, gran parte de los fondos de las provincias procedían de las transferencias directas que generaba el ingreso tributario federal, lo cual creaba considerables desequilibrios fiscales.<sup>11</sup> Se modificó considerablemente la estructura del sistema educativo y de los programas de estudio. Las reformas estructurales y la adopción de nuevos materiales educativos pasaron a ser responsabilidad de los ministerios provinciales de educación.

Asimismo, este desplazamiento de atribuciones hacia las provincias trajo consigo una mayor actividad sindical a nivel provincial. Al iniciarse la etapa de implementación y durante más de media década, el foro más activo de formulación de la política educativa en Argentina pasó a ser la calle. Debido a la vehemente oposición a la descentralización de la CTERA sustentada en muchos argumentos, algunos ideológicos, los sindicatos docentes provinciales rechazaron vigorosamente la implementación de las leyes de 1991 y 1993. Los sindicatos provinciales retrasaron, obstaculizaron o impidieron la puesta en práctica de las disposiciones más básicas de la nueva legislación. Al final de la década el resultado fue todo un mosaico de estructuras, desde provincias que habían implementado la ley por completo a otras que se habían abstenido del todo.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Spiller, Stein y Tommasi (2003).

<sup>11</sup> Tommasi (2002).

<sup>12</sup> Rivas (2004)

### **Argentina: incentivos docentes solo de nombre**

Al llegar al final de la década, se había intensificado el descontento laboral de los docentes. Aunque impulsado en parte por la oposición a la descentralización, el principal factor determinante del descontento fue la crisis fiscal de las provincias. Las desaceleraciones económicas de 1995 y 1999 perjudicaron la capacidad de las provincias para mantenerse a la par del aumento de las matrículas, dando lugar a todo tipo de medidas para reducir los salarios e incluso no pagarlos.<sup>13</sup> Ello provocó huelgas y se perdieron muchos días de clase.

El Ejecutivo Nacional sostuvo que los salarios eran responsabilidad provincial y que el gobierno federal estaba cumpliendo con su compromiso de realizar grandes inversiones en infraestructura y programas sociales para apoyar a las provincias. Aunque sus argumentos eran en teoría correctos, la opinión del Ejecutivo fue insuficiente para evitar manifestaciones callejeras o que el asunto pasara a la escena nacional. En abril de 1997, grupos de docentes, con el respaldo de la CTERA, iniciaron una manifestación pública frente al Congreso Nacional, e instalaron una carpa blanca en la que permanecieron haciendo vigilia por turnos, y anunciaron que no se irían hasta que se resolvieran sus

*El resultado de todo el episodio fue que surgieran contiendas entre el Ejecutivo y los sindicatos cada vez que no se efectuaban los pagos en los plazos establecidos.*

reivindicaciones salariales. La carpa blanca logró crear y ejercer presión política sobre el Ejecutivo y contó con un respaldo público amplio. El ministerio de Educación terminó distanciándose de la posición oficial del ministerio de Economía, y al final de 1997 declaró públicamente que los docentes estaban mal remunerados.<sup>14</sup>

Al poco tiempo se formula una propuesta de política para establecer el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Años atrás, el ministerio había estudiado la idea de crear algún tipo de mecanismo para premiar el desempeño a través de un fondo especial que el gobierno federal transferiría a las provincias.

Una vez lanzada la campaña carpa blanca, los sindicatos y las provincias intensificaron su presión sobre el Gobierno Federal para que se hiciera algo con la remuneración de los docentes. El ministerio de Educación propuso complementar el salario que pagaron los gobiernos provinciales. Tras un breve debate en el Consejo Federal de Educación, en el que participaron la CTERA y otros gremios docentes destacados, se creó el FONID en virtud de una ley promulgada al final de 1998. Para esas fechas la idea de vincular los salarios al desempeño ya ni se mencionaba. Las provincias recibieron grandes transferencias que debían distribuir equitativamente a los docentes, a título de prestación, para complementar sus salarios regulares. Debido a su magnitud era difícil que el ministerio de Hacienda aprobara estas transferencias. Al final, se acordó que el FONID se financiaría con los ingresos de un nuevo impuesto automotor, episodio que demuestra el alcance del poder de los actores que formulan la política educativa.

<sup>13</sup> Kweitel et al. (2003).

<sup>14</sup> Corrales (2004).

Este poder resultó tener límites, sin embargo, cuando el Ejecutivo, confrontado con la posibilidad de inminentes manifestaciones en el sector de transporte, eliminara el impuesto. En 1999 el nuevo gobierno de Fernando De la Rúa asume el poder y logra vencer a la CTERA de poner fin a la campaña carpa blanca —después de 1.003 días— a cambio del compromiso del Ejecutivo de financiar el programa de incentivos con fondos del presupuesto general durante un mínimo de dos años.

El resultado de todo este episodio no fue que se eliminara o que se redujera el FONID sino que el gobierno federal terminase comprometiéndose a sufragar un nuevo programa de prestaciones para los docentes. La necesidad de financiar el FONID ha tenido, y sigue teniendo, dos efectos: ha creado un peligro endémico para la situación fiscal global del gobierno central y ha generado distorsiones considerables en el gasto en educación, ya que el gobierno federal ha tenido que recortar la inversión en ámbitos como la infraestructura y la capacitación docente. Al crear este fondo, el gobierno federal aceptó el principio de que los salarios de los docentes eran responsabilidad compartida de las provincias y del gobierno nacional, con lo cual se abandonó uno de los pilares del proceso de descentralización del principio de la década.

Los mecanismos financieros acordados después de 1991 no pudieron soportar los efectos de las desaceleraciones económicas. Apenas se atrasaban las transferencias fiscales del gobierno federal a las provincias, la situación presupuestaria de las mismas, que destinaban un 25% de sus recursos a educación, empezaba a deteriorarse, en algunos casos, hasta el borde del colapso.<sup>15</sup>

Desde el punto de vista económico, el resultado más importante de la combinación, por un lado, de un proceso de descentralización caracterizado por distorsiones fiscales y, por el otro, la miopía con que se hizo frente al descontento laboral fue que surgieran conflictos entre el Ejecutivo y los sindicatos cada vez que los pagos no se efectuaban en los plazos establecidos. Las diferencias con respecto al FONID: cómo calcularlo, distribuirlo, reautorizarlo y financiarlo se han convertido en una de las principales inquietudes de la formulación de políticas en Argentina. Se trata de un ejemplo patente de un proceso de formulación de la política educativa que se desborda, creando conflictos y distorsiones para la formulación de las políticas nacionales.

### **Brasil: estrategia para arreglar la descentralización**

El sistema educativo de Brasil había sido objeto de una descentralización considerable a lo largo de varias décadas cuando asumió el poder Fernando Henrique Cardoso en 1995. En aquel entonces, el deficiente desempeño educativo del país empezaba a llamar la atención de la elite interesada en modernizar el país, y reformar la economía y el sector público. El sistema educativo se caracterizaba por pronunciadas desigualdades regionales y un sistema de influencia política generalizado, factores que constituían grandes obstáculos para aplicar un programa serio encaminado a mejorar la equidad y la calidad de la educación.

El gobierno de Cardoso armó un equipo de tecnócratas encabezado por el ministro de educación, que se propuso transferir programas específicos a los estados y municipali-

<sup>15</sup> Tommasi (2002).

dades, y aumentar la capacidad del ministerio federal para poder diseñar y gestionar con eficacia lo que se convertiría en un ambicioso programa de reforma. La piedra angular de la reforma fue la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef), que redefinió la organización y

*El Fundef, que fijó a nivel nacional un gasto mínimo por alumno, fue una de las reformas educativas de mayor alcance en América Latina en los años noventa.*

el financiamiento de la educación descentralizada en Brasil, junto con dos medidas educativas de gran alcance que el Congreso aprobó a fines de 1996.

El Fundef tuvo poco que ver con la cantidad de recursos destinada a la educación y mucho que ver con la distribución de los recursos disponibles. De hecho, la reforma del financiamiento se consideró como requisito para emprender una reforma más ambiciosa. Aunque la Constitución disponía que los estados y las municipalidades debían gastar 25% del ingreso en educación, esta cifra variaba muy significativamente en cuanto al gasto por alumno. Los salarios y la capacitación docente no estaban

sujetos a reglamentación, lo cual creaba grandes variaciones entre una región y otra, y en los distintos niveles de gobierno. Era mínima la correspondencia entre la coparticipación en el ingreso tributario de los estados y las municipalidades, y la repartición de la responsabilidad de brindar prestaciones educativas.

El Fundef se propuso hacer frente a estos problemas fijando en el ámbito nacional un gasto mínimo por alumno (en la enseñanza primaria), independientemente de la estructura de gobierno de la escuela (estatal o municipal). Si el Estado no podía satisfacer este mínimo, el Gobierno Federal estaba obligado a aportar la diferencia. La creación del Fundef fue posiblemente una de las reformas educativas de mayor alcance en América Latina en los años noventa, porque logró igualar y estabilizar el gasto en las escuelas primarias del país, y crear incentivos para que los gobiernos subnacionales incluyesen niños en lugar de excluirlos.

Entre 1998 y 2000, el gasto anual por alumno se incrementó significativamente en todo el país y la tasa de matrícula registró un fuerte repunte.<sup>16</sup> Además, aumentó el número de alumnos que continuaban al nivel secundario, permitiendo una expansión considerable de este nivel educativo.

Asimismo, el Fundef tuvo un importante efecto redistributivo. Permitió redistribuir eficazmente los recursos que se destinaban a escuelas estatales relativamente prósperas hacia escuelas municipales más pobres. Puesto que los estados que no cumplían con las normas mínimas recibían recursos federales compensatorios, se redujeron desigualdades entre un estado y otro, y aumentaron los salarios de los docentes.

¿Cómo fue posible formular e implementar una reforma de este alcance, sobre todo, dado que la creación del Fundef exigía una reforma constitucional? En primer lugar, la reforma del gobierno de Cardoso no incidió directamente en ninguna política básica. La estabilidad en el empleo, las normas sobre contratación y despido, la sindicalización, y la participación privada/pública no se vieron alteradas ni por el Fundef ni por la nueva

<sup>16</sup> Draibe (2004).

legislación sobre educación. Las únicas disposiciones que afectaron los intereses de los docentes se alinearon completamente con las preferencias de los sindicatos estatales: intensificar la capacitación e incrementar los salarios.

En segundo lugar, Brasil es único entre los países de América Latina que carece de un sindicato docente de peso político significativo a escala nacional. El sindicalismo docente sigue vivo y activo a nivel estatal, pero el gobierno federal no hace frente a organizaciones del calibre del SNTE, la CTERA o Fecode en Colombia.

No obstante, la promulgación en el Congreso de la ley que creó el Fundef en menos de dos semanas puede atribuirse, en gran parte, a ciertas características generales del PFP de Brasil. Al respecto, cabe destacar el poder de la presidencia vis-à-vis la Cámara legislativa.<sup>17</sup> A diferencia de Argentina, Chile o México, los partidos políticos de Brasil están relativamente fragmentados y su composición y lealtades en el Congreso son fluidas. Más allá de esa característica, el poder de veto por partidas permite al presidente conseguir el respaldo de legisladores de partidos muy distintos al suyo. Gracias a este poder de veto, puede conseguir (o negar) recursos para invertir en proyectos públicos de distritos electorales que inciden en forma crítica en las probabilidades de reelección de los miembros. En Brasil, a diferencia de lo que sucede en Argentina, esa facultad tiende a suplantar el control de los gobernadores y de otros actores regionales para nombrar candidatos a los escaños del Congreso. En consecuencia, se ha dado el curioso caso extremo de que la reforma constitucional sea relativamente fácil, característica distintiva del PFP de Brasil.

La propuesta del gobierno de crear el Fundef estaba en conflicto con algunas preferencias de los gobernadores, concretamente, la de quitarle a los gobiernos estatales un considerable margen de poder discrecional. Los estados económicamente más desarrollados podrían verse obligados a reducir los fondos para el gasto prioritario —la educación secundaria—, en tanto que las jurisdicciones más pobres se verían obligadas a proveer un nivel de educación primaria que antes no habían estado dispuestas a ofrecer, o que no podían financiar.<sup>18</sup>

Sin embargo, además de no ser objeto de una oposición discernible de los sindicatos, no estallaron conflictos con otros gobernadores antes de adoptarse la propuesta pese a que se había presentado al Congreso apenas dos semanas antes. El Ejecutivo obtuvo apoyo inicial de dos actores regionales importantes en materia de educación, el Consed (Consejo Nacional de Secretarías de Educación) y la Undime (Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación), que contribuyeron a neutralizar la oposición de los gobernadores.

Se estipuló que el Fundef iniciaría sus operaciones a principios de 1998. En 1997, hubo manifestaciones callejeras debido a la oposición sindical en estados como São Paulo y a querrelas de cámaras legislativas y gobernadores estatales con respecto a las repercusiones del fondo. Es significativo que estas nunca se materializaron ni dieron lugar a una resistencia de las bases por parte de la burocracia callejera. Por consiguiente, la etapa de implementación pudo seguir adelante sin problemas.

<sup>17</sup> Alston et al. (2005a).

<sup>18</sup> Draibe (2004).

Actualmente, existe un amplio consenso en Brasil acerca de los méritos del Fundef. Ha logrado mejorar considerablemente la coordinación de la política educativa entre los niveles de gobierno, junto con la consiguiente ley de educación. El episodio que condujo al establecimiento de este fondo parecería ser el contraejemplo de políticas educativas que son fáciles de implementar, y un caso de política educativa orientada al interés público para incrementar el bienestar. Sin embargo, como ya se explicó, este resultado es atribuible en gran parte a que se conjugaron, por un lado, características particulares del entorno general de formulación de políticas, en que enmendar la constitución es “fácil”, y por el otro, el hecho de que el proceso de formulación de la política educativa carece de un sindicato docente organizado a escala nacional.

Asimismo, incluso en este caso de reforma “fácil”, la estrategia del Ejecutivo creó una importante fuente de rigidez en el sistema: la imposición de una regla fija sobre el extenso e inmensamente variado régimen fiscal y educativo de los estados de Brasil. Además, esta reforma, la primera de su género, preparada cabalmente desde el punto de vista técnico y político, y enviada sin demora al Congreso, dejó a la oposición “sorprendida” y con poco tiempo para reaccionar. En cambio, los planes del gobierno de Lula para crear un nuevo Fundef para la educación secundaria y preescolar enfrentan una resistencia mucho mayor, precisamente porque los gobiernos estatales ahora son conscientes de las posibles repercusiones que estas medidas pueden tener sobre su poder discrecional para efectuar gastos.

### ***Chile: ¿excepción a la regla? La creación de incentivos docentes***

En 1996, el gobierno chileno logró adoptar un régimen nacional de incentivos para los docentes denominado el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED). Aunque el sindicato de docentes se opuso a este régimen desde un inicio, a fin de cuentas no pudo bloquearlo. Cabe destacar que esta es la única excepción significativa a la regla de que las políticas básicas de los sistemas educativos de América Latina no cambian por estar estrechamente alineadas con los intereses de los sindicatos de docentes.

Chile cuenta con un sindicato de docentes a escala nacional (el Colegio de Profesores de Chile). Este organismo es uno de los principales actores en la política educativa, como suele ser típico en la región. Gran parte del PFP gira en torno a las negociaciones en que los únicos participantes son el Ejecutivo y los líderes sindicales. En términos generales, el sindicato se ha opuesto a la política educativa de carácter activista y reformista que ha formulando el Ejecutivo durante la última década y media, gran parte de la cual se ha centrado en mejorar la calidad y la eficiencia de la educación del país.

La causa original del antagonismo de larga data que surgió entre el sindicato y el Ejecutivo, una vez reestablecido el orden democrático en 1990, fue la decisión adoptada al principio de la coalición de gobierno (la Concertación Democrática) para preservar dos características básicas de la reforma educacional iniciada por la antigua dictadura: la transferencia de la administración de las escuelas públicas a los municipios y el sistema de bonos educacionales que permitió ampliar radicalmente la participación de establecimientos privados en el mercado en los años ochenta.

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno democrático adoptó la decisión igualmente clave de restituir el estatuto docente, el régimen laboral especial abolido por el gobierno

autoritario. Esta medida fue muy bien recibida por el sindicato y sus integrantes. Les otorgaba la antigüedad, el status y las prestaciones que habían perdido cuando sus contratos laborales quedaron bajo la jurisdicción de la legislación laboral general del régimen de Pinochet. De importancia crítica, este estatuto reestableció el poder de negociación a escala nacional en las negociaciones salariales con el Ejecutivo.<sup>19</sup>

La decisión no dejó de ser polémica. Desde el punto de vista de muchos en la oposición e incluso dentro de los partidos políticos de la concertación, menoscababa una característica clave del modelo que tenía por objeto reforzar los incentivos del desempeño docente. Más importante aun, amenazaba con quebrar la capacidad de las municipalidades para mantener el equilibrio fiscal al obligarlas a asumir compromisos por remuneraciones que no estaban respaldadas por recursos propios.<sup>20</sup>

Desde el punto de vista de la formulación de políticas, sin embargo, marcó el comienzo de una continua serie de medidas adoptadas por el Ejecutivo que le permitieron consolidar la confianza y la previsibilidad de sus relaciones con el sindicato. Puesto que es precisamente esa falta de confianza mutua que caracteriza la formulación de la política educativa de la región, no puede subestimarse la trascendencia de esta decisión. Varios años después resultó central para garantizar la viabilidad política del SNED.

La consolidación de la confianza sentó las bases para evitar un conflicto abierto, característica distintiva de la formulación de la política educativa de Chile desde 1990. Reestablecer la confianza trajo consigo otros resultados importantes que van mucho más allá de la restauración del estatuto docente:

- Cabe destacar el sostenido aumento de las remuneraciones de los docentes inmediatamente después de reestablecerse la democracia, que aún continúa mucho después de adoptarse el SNED. Esta tendencia de constante aumento a largo plazo de las remuneraciones de los docentes no tiene precedente en ningún otro país de la región. Entre 1990 y 1997, los ingresos de los docentes chilenos aumentaron a una tasa cuatro veces mayor que la tasa media de aumento de los salarios de los trabajadores del sector privado, superando con creces la tasa de aumento de otros empleados del sector público.<sup>21</sup>
- En términos más generales, muchos de los programas educativos creados por el Ejecutivo a partir de 1990 tuvieron por objeto reforzar los conocimientos especializados y las condiciones de trabajo de los docentes, y realzar el prestigio social de la profesión.

<sup>19</sup> El primer ministro de educación después de la dictadura, Ricardo Lagos, reconoció abiertamente que esta medida fue un elemento importante de concesión política entre los sindicatos y el Ejecutivo: “Yo privilegié el sector de los profesores porque ellos estaban preocupados por el Estatuto Docente. El Estatuto de los Profesionales de la Educación, como otras expresiones de la política educativa de la Concertación Democrática, representó un apropiado equilibrio entre continuidad y cambio” (Espínola y de Moura Castro, 1999, p. 46).

<sup>20</sup> La adopción del estatuto dio lugar a la insuficiencia fiscal prevista en muchas municipalidades, y al fin y al cabo obligó al gobierno nacional a bonificar las remuneraciones de los docentes, lo cual socavó aún más el sistema de bonos educacionales. Después, a partir de 1995, se aplicaron algunas medidas correctivas. Véase Angell, Lowden y Thorp (2001) para un análisis más detallado del desarrollo político de esta etapa de la formulación de la política educativa de Chile.

<sup>21</sup> Mizala et al. (2002).

- Además, aunque gran parte de la política educativa de Chile se centró en la calidad, se registró al mismo tiempo una considerable expansión. La tasa de matrícula de la educación secundaria aumentó rápidamente. Como consecuencia de varios programas nuevos basados en un “uso más intensivo de recursos docentes”, fue necesario contratar más docentes por estudiante, lo cual ocasionó un aumento del 10% de la fuerza laboral docente a principios de los años noventa. Como ya se señaló, el aumento de los salarios y la creación de más puestos de trabajo son ámbitos en que las preferencias de los sindicatos y el Ejecutivo están alineadas.<sup>22</sup>

Pese a las mejoras generales en las condiciones de los docentes, los sindicatos siguieron rechazando muchas reformas diseñadas para mejorar la calidad. Sin embargo, entre marzo de 1990 y marzo de 2001, las huelgas solo ocasionaron la pérdida de 26 días de clase; fueron pocos los casos en que la calle se transformó en el escenario de conflicto.<sup>23</sup> La oposición de los sindicatos se manifestó en declaraciones públicas de los líderes sindicales y en los intensos debates celebrados durante las negociaciones contractuales con el Ejecutivo, aunque siempre con un grado considerable de cooperación.

Esta combinación de oposición y cooperación se hizo evidente durante el establecimiento del SNED. La propuesta se formuló en 1996, tras el endoso de todos los partidos políticos del Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena, un informe pionero preparado por la Comisión para la Modernización de la Educación que el presidente Eduardo Frei (hijo) había nombrado un año antes. El informe forjó un consenso político generalizado sobre la prioridad que el sector público y el sector privado deberían asignar al desarrollo educativo en la sociedad chilena. Entre las prioridades de una lista muy breve, el informe estableció la necesidad de fortalecer la profesión docente. La Comisión publicó su informe tras celebrarse extensas consultas con representantes de todo el espectro político. Es significativo que el sindicato de docentes haya sido renuente a participar en la etapa de consultas, aunque al final endosó el informe. Las fuertes presiones que sintieron los líderes sindicales para no aislarse del resto de las fuerzas políticas motivaron este respaldo.<sup>24</sup>

En este contexto de sólido respaldo presidencial y multipartidario, el ministerio inició negociaciones con el sindicato. Lo que estaba en juego desde el comienzo era el aumento salarial que se había vuelto un trámite más de las negociaciones contractuales. No obstante, el Ejecutivo ofreció mucho más que un aumento salarial. A cambio, exigió concesiones sustanciales del sindicato. Al sindicato le resultó imposible rechazarlas. Primero, el Ejecutivo exigió cierto grado de flexibilidad sobre algunas características del estatuto docente aprobado en 1991, diseñadas para dar a las municipalidades un margen de maniobra en la planificación y administración de sus presupuestos educativos. Cabe

<sup>22</sup> Esta política expansiva se sustentó en el gasto público en educación, que también creció en los años noventa. Sucedió lo mismo con el financiamiento privado para la educación, lo cual no deja de ser una consideración significativa dado que la proporción de escuelas privadas en la educación primaria y secundaria de Chile es extraordinariamente alta: casi un 40% de las matrículas. La prosperidad de la economía chilena durante este período constituyó el mejor requisito económico posible para que se diera y se mantuviera esa expansión.

<sup>23</sup> Cox (2003).

<sup>24</sup> Núñez (2003).

señalar que ello significaba dar marcha atrás a la protección total de puestos de trabajo vigente en virtud del estatuto de 1991. Segundo, se establecieron aumentos salariales por mérito.

Es notable que posteriormente se creara el SNED con la renuente aceptación del Colegio de Profesores. El sistema sigue vigente. Según encuestas de opinión pública, una vez que han pasado por el sistema, los docentes se vuelven más receptivos a la legitimidad de algún tipo de evaluación del desempeño. La confianza infundida en el sistema educativo por medio de la larga serie de políticas aplicadas en los seis años precedentes, y el consenso político generalizado de las reformas de peso significativo, han dado fruto. Durante este proceso el sindicato quedó relegado a ejercer una oposición vocal, con lo cual corría el riesgo de quedar políticamente aislado. Asimismo, a medida que los docentes fueron detectando mejoras tangibles en sus condiciones de vida y trabajo, la continua oposición de los líderes sindicales podría haber alienado a los directivos de las bases del sindicato.<sup>25</sup>

Varios factores adicionales también fueron importantes. Desde el punto de vista técnico, la propuesta que formuló el gobierno chileno para vincular las remuneraciones al mérito fueron una señal de que las autoridades estaban sumamente conscientes de los graves problemas de contratación que impedían la adopción de incentivos de desempeño eficaces.<sup>26</sup> Desde el principio, el plan fue diseñado e implementado como un “incentivo de equipo”, pagadero a todos los docentes de un determinado establecimiento y no como retribuciones a docentes determinados. Estableció una serie de criterios complejos, pero funcionales, para cuantificar el desempeño escolar y de grupos de escuelas. Por ejemplo, cada escuela sería comparada con las demás en condiciones iniciales similares, y se utilizarían estimaciones del valor añadido, no del progreso absoluto, para medir el aprendizaje escolar. El enfoque adoptado se basó en la mejor información disponible sobre regímenes de incentivos docentes. Además, transformó al sistema en algo que los docentes podían comprender porque tenía en cuenta muchas de sus inquietudes con respecto a la evaluación del desempeño.<sup>27</sup>

El segundo factor tiene que ver con las características generales que ha adquirido el PFP desde el reestablecimiento de la democracia. El PFP chileno confiere a la presidencia facultades extraordinarias para establecer el programa de trabajo, pero muchos actores cuentan con poder de veto, en consecuencia las políticas son objeto de prolongadas negociaciones y concesiones antes de ser promulgadas.<sup>28</sup> Sin embargo, una vez que estas políticas entran en vigencia, el PFP chileno tiende a generar mecanismos muy estables y creíbles.

<sup>25</sup> Según encuestas de opinión realizadas en esa época, el respaldo a favor de la reforma educacional fue significativo entre los profesores (Núñez 2003). Ello parece respaldar la observación de varios ministros de educación de ese período que afirmaron que su capacidad para establecer un diálogo directo entre el ministerio y la base sindical, y no a través de sus líderes, fue una de las claves del éxito de las reformas (Espínola y de Moura Castro 1999).

<sup>26</sup> Delannoy (2000) y Navarro (2002).

<sup>27</sup> Véase la descripción detallada de los aspectos técnicos del SNED en Mizala et al. (2002).

<sup>28</sup> Aninat et al. (2004).

Esta estabilidad, a su vez, se transforma en un mecanismo clave para negociar acuerdos a largo plazo. La puesta en práctica de estos acuerdos se ve facilitada por la institucionalización de los partidos políticos. En un contexto de ese tipo, la formulación de la política educativa destaca por las inversiones específicas al sector efectuadas para reconfigurar un entorno político en que el Ejecutivo y el sindicato logran suscribir complejos acuerdos intertemporales que afectan las políticas básicas. También debe considerarse como parte integral de un PFP más amplio que ha creado un entorno propicio para el desarrollo de políticas basadas en la confianza. Hubo grandes diferencias de opinión entre el sindicato y el Ejecutivo durante el período extraordinario de las reformas. El PFP del sector reflejó el proceso de formulación de políticas nacionales más amplio al permitir que estas diferencias fueran resueltas en forma constructiva mediante políticas estables y orientadas al interés público.

## Conclusión: la dinámica conjunta de los PFP en las esferas nacional y educativa

Pese a que las situaciones y las instituciones de los distintos países son muy diversas, y que han experimentado toda una serie de episodios en la formulación de políticas, hay cierta coherencia en los lineamientos en los que se sustenta la política educativa:

- Los actores clave con poder de veto son los sindicatos docentes, el Ejecutivo (sobre todo el que quiere modernizar y es “impaciente”) y los actores regionales. Los demás actores tienen una importancia relativamente menor.
- Cada uno de estos actores tiene su propio sistema de preferencias que varía desde el acuerdo total, cuando se trata de ampliar la cobertura, al profundo desacuerdo con respecto a políticas cuya orientación es mejorar la calidad o la eficiencia.
- Los problemas de agencia son generalizados. Asimismo, en general es difícil llegar a acuerdos intertemporales. Por consiguiente, incluso cuando se efectúan cambios trascendentales de política, no aumenta la adaptabilidad sino que se crean nuevas rigideces.
- Hay una clara distinción entre las políticas básicas y las que no lo son. Las primeras rara vez se cuestionan y nunca se reforman realmente. Las segundas son susceptibles de cambiar, hasta el punto de volverse volátiles. La distinta fortuna que ha tenido la reforma de políticas en el caso de estos dos tipos de políticas es el resultado de la dificultad subyacente de los actores con poder de veto para llegar a acuerdos a largo plazo al formular la política educativa. La única excepción encontrada, la creación de incentivos docentes en Chile, guarda estrecha relación con el excepcional PFP de ese país, que ha permitido contrarrestar esa dificultad con una serie de inversiones en mecanismos para afianzar la confianza y velar por la aplicación de las reglas.

Por último, este análisis ha demostrado que el resultado de cada episodio examinado debe considerarse como una combinación de elementos específicos del funcionamiento del proceso de formulación de la política educativa, y de la influencia que ejerce el PFP

general en cada país. El poder relativo del Ejecutivo con respecto al Congreso, el grado de articulación entre los sindicatos y los partidos políticos, el alcance de la elite regional, y otros elementos fundamentales del PFP general varían de un país a otro debido a una serie de factores institucionales e históricos. Es evidente que estas características interactúan con el entorno político particular del sector de la educación y arrojan determinados resultados.

La evidencia examinada indica que el PFP general afecta tres aspectos clave de la formulación de la política educativa. El primero es la selección del foro en que se debate el conflicto. El segundo es la probabilidad de que la reforma o los cambios de política se lleven a la práctica. El tercero es la probabilidad de que la política educativa trascienda y afecte el PFP general del país, y los cauces a través de los cuales tiene ese efecto, intensificando los conflictos, creando grandes desequilibrios fiscales o generando actores políticos que traspasan los límites del sector de la educación para transformarse en contrincantes en la escena nacional.

*Página en blanco a propósito*

# Descentralización, procesos presupuestarios y efectos de retroalimentación

*Si bien los procesos de formulación de políticas (PFP) tienen un fuerte impacto en los resultados de política pública, estos resultados y las reformas de política pueden tener repercusiones significativas sobre los PFP. Por lo tanto, existen importantes efectos de retroalimentación entre los PFP y los resultados de política.*

En los capítulos 8, 9 y 10 se examinó el impacto de los PFP en los resultados de política en tres sectores diferentes: política tributaria, servicios públicos y educación. Cada uno de estos sectores tiene sus propios actores específicos y procesos de formulación de políticas con características propias. Asimismo, cada sector afronta sus propios desafíos, relacionados con su propia economía política. En cada uno interactúan consideraciones de orden político y técnico durante los procesos de diseño, aprobación e implementación de políticas. En cada uno, los resultados de las políticas no son independientes de la naturaleza de las instituciones políticas ni de los procesos por medio de los cuales se elaboran las medidas de política.

Pero el vínculo entre los PFP y los resultados de dichas políticas es de doble sentido. Si bien los primeros tienen un fuerte impacto en los resultados, estos y, en particular, las reformas de política pueden tener repercusiones significativas sobre los procesos. Por lo tanto, el vínculo entre los PFP y los resultados de las mismas está caracterizado por importantes efectos de retroalimentación. Este capítulo se centra en dichos efectos, y presenta algunos ejemplos tomados de dos esferas de política diferentes en las cuales pueden ser particularmente intensos: la descentralización y los procesos presupuestarios.

Los efectos de retroalimentación que ejercen las reformas de política sobre los PFP pueden variar en diferentes dimensiones, por ejemplo, en términos de su intensidad o de su alcance. En algunos ámbitos, dichos efectos tienden a verse restringidos al proceso

de formulación de políticas en la esfera específica sujeta a la reforma. En otros, los efectos son más amplios y pueden afectar al proceso general de formulación de políticas al introducir nuevos actores que operan en todos los ámbitos, o al modificar la naturaleza de los intercambios que pueden realizar los participantes.

Además, los efectos de retroalimentación pueden ser intencionales o no. Cuando son intencionales, el impacto de las reformas sobre el PFP es precisamente una de las consideraciones que lleva a su adopción. Pero algunas reformas pueden tener efectos no deseados o imprevistos. Una manera de limitarlos es comprender claramente cómo opera el PFP en los países en cuestión.

El capítulo 9, que trata sobre los servicios públicos, presenta un buen ejemplo de los efectos de retroalimentación intensos pero de alcance limitado. El proceso de privatización y regulación genera nuevos actores, como las empresas privatizadas y las entidades regulatorias, que a su vez modifican la dinámica y la forma en que opera el PFP en el sector de los servicios públicos. Aun así, es poco probable que estos nuevos actores tengan una incidencia destacada en el proceso más amplio mediante el cual se formulan las políticas en forma más general.

En algunos sectores, en cambio, las reformas de política tienen el potencial de afectar a todo el PFP. Las áreas de descentralización y de los procesos presupuestarios se ubican en esta categoría, así como la reforma de la administración pública. Los efectos de estas reformas en dichos ámbitos pueden ser no sólo amplios, sino también potencialmente intensos.

*La descentralización política* —como la introducción de elecciones de alcaldes o gobernadores en países donde previamente eran designados— puede afectar el PFP a través de diferentes canales. Introduce nuevos actores que pueden desempeñar un rol importante en la formulación nacional de políticas, por lo menos en algunos países. Y puede alterar el paisaje político al alentar la creación de nuevos partidos (a menudo con una base de apoyo regional) y al ofrecer otras oportunidades para que los políticos lancen y consoliden sus carreras políticas, fuera del control de los dirigentes de los partidos nacionales.

*La descentralización fiscal* —en forma de descentralización de las responsabilidades respecto de gasto, de ingresos y de deuda— también puede alterar significativamente el PFP de un país al modificar el equilibrio de poderes a favor de actores regionales, a expensas de otros que cuentan con una base de apoyo nacional. Además de acrecentar su rol en el diseño y la ejecución de políticas tales como las de salud pública y educación, la descentralización fiscal aporta a gobernadores y alcaldes una variedad de recursos (recursos financieros, cargos públicos y similares) que pueden utilizarse para influir en el comportamiento de otros actores, como los legisladores, que desempeñan un rol vital en el proceso nacional de formulación de políticas.

*La reforma presupuestaria* también puede tener un impacto significativo en el proceso más amplio de formulación de políticas. Después de todo, el proceso presupuestario es la arena en la cual se determina la distribución de los escasos recursos de la sociedad y, como tal, constituye un elemento fundamental de la formulación de políticas. En este ámbito se deciden muchas políticas públicas, e incluso aquellas que son acordadas en otras esferas deben pasar por el presupuesto a fin de comprobar que se dispondrá de los recursos necesarios para ejecutarlas de manera eficaz. El proceso presupuestario es tam-

bién la arena donde se producen muchos de los intercambios políticos que permiten que se adopten ciertas políticas.

Como ocurre con el PFP en términos más generales, el proceso presupuestario involucra a una multiplicidad de actores con diferentes facultades e incentivos —el presidente, el ministro de Hacienda, los legisladores, los burócratas— que interactúan en el proceso de toma de decisiones fiscales de acuerdo con ciertas reglas de juego. Cualquier cambio de las reglas —se trate de reglas numéricas que fijan límites al gasto o a la deuda, reglas que alteran el equilibrio de poderes de los diferentes actores que participan en el proceso presupuestario, o reglas que afectan a la transparencia y la visibilidad del presupuesto— puede influir sobre la naturaleza de los intercambios que son factibles, y de esa manera tener fuertes repercusiones en el PFP.

La reforma del servicio civil también puede tener profundos efectos en el proceso general de formulación de políticas. En particular en países donde los cargos públicos suelen utilizarse como recurso político, una reforma que procure profesionalizar el servicio civil puede afectar al tipo de intercambios en los que participarán los actores políticos para acumular y mantener respaldo político. Y es precisamente porque los actores políticos están conscientes de estos efectos de retroalimentación que la reforma del servicio civil ha sido tan difícil de llevar a cabo.

El resto del capítulo se centrará en algunos casos que ilustran los efectos de retroalimentación que pueden tener ciertas reformas en el proceso general de formulación de políticas. El primer caso, relacionado con la descentralización, se refiere a la introducción de elecciones de gobernadores en Venezuela. Esta reforma, que tuvo lugar en 1988, activó el carácter federal de la Constitución venezolana, que hasta entonces se había mantenido en estado latente. Si bien la reforma tuvo repercusiones a través de diferentes canales, probablemente lo más importante fue la manera en que afectó a la configuración del sistema de partidos políticos. Al abrir nuevos canales de participación y nuevas oportunidades para que los partidos y los políticos incursionaran en la arena política, la introducción de elecciones de gobernadores tuvo un impacto profundo (y no intencional) en el sistema de partidos. Redujo en forma significativa el poder de los líderes nacionales de los dos partidos tradicionales, que habían sido los principales actores en el PFP.

El segundo caso se refiere a una dimensión particular de los procesos presupuestarios: la discrecionalidad del presidente y del Poder Ejecutivo para la asignación de los recursos presupuestarios. Se comparan los casos de Brasil y República Dominicana. En lugar de centrarse en reformas que han tenido lugar, analiza esta característica peculiar de los procesos presupuestarios y la función que desempeña en el PFP de ambos países. Es interesante señalar que si bien en Brasil la discrecionalidad presupuestaria permite al presidente tomar parte en las transacciones políticas que son fundamentales para su capacidad de aprobar y llevar a cabo su programa de trabajo, en la República Dominicana la discrecionalidad presidencial en lo que respecta al presupuesto parece ser un impedimento para la cooperación. Así, la misma característica institucional tiene consecuencias muy diferentes, dependiendo del contexto institucional en el que opera. Estos dos casos comparativos ilustran claramente la necesidad de trabajar con una visión de equilibrio general de los PFP.

## La introducción de elecciones de gobernadores y alcaldes en Venezuela<sup>1</sup>

La introducción de elecciones de gobernadores y alcaldes en Venezuela es un buen ejemplo del impacto de la descentralización política en el PFP. Antes de la descentralización, el proceso se caracterizaba por la presencia de relativamente pocos actores clave estables y un alto nivel de cooperación (e incluso de colusión). Un elemento central del PFP anterior a la descentralización (de fines de los años cincuenta a fines de los ochenta) era el Pacto de Punto Fijo, celebrado entre los dos partidos tradicionales, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), en 1958.<sup>2</sup> El pacto, firmado como reacción ante la inestabilidad política generada por el estilo hegemónico de gobierno que prevaleció en los años cincuenta, incluía un mecanismo para compartir el poder y la adopción de políticas socioeconómicas comunes independientemente de los resultados de la contienda electoral. Los ingresos del petróleo, que desempeñaban un papel crucial, también se distribuían a través de los agentes políticos clave de ambos partidos, cualesquiera hubieran sido los resultados electorales.

Dentro de este contexto, los partidos políticos, y sobre todo sus líderes, desempeñaban un rol muy importante. El sistema de partidos que surgió del pacto, así como de las reglas electorales existentes<sup>3</sup>, se caracterizaba por la baja fragmentación, la alta centralización y la elevada disciplina de los partidos. Los líderes partidarios controlaban las candidaturas (quién formaba parte de la lista) y el orden de la elección (quién era elegido primero). La falta de comicios a los niveles regional y local no ofrecía otras oportunidades de carrera para los políticos ni para los líderes regionales fuera del partido, por lo que era muy costoso abandonar sus filas. El rol de los partidos y sus líderes en la vida política pública era tan acentuado que un analista señaló que Venezuela era una “partidocracia” (en inglés, “partyarchy”).<sup>4</sup>

El proceso de AD para la nominación de candidatos para la legislatura ilustra el poder de los líderes de los partidos nacionales centrales. Las autoridades partidarias regionales proponían una lista de candidatos con el triple de nombres que el número de escaños legislativos correspondientes al distrito. El Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) se reservaba el derecho de escoger un tercio de los candidatos de fuera de esta lista y tenía plena libertad de acción para establecer el orden de los candidatos en la lista final. En la práctica esto significaba que el CEN decidía quién podía ser elegido. Otros partidos tenían procedimientos ligeramente más democráticos de nominación de candidatos, pero

*Algunas reformas pueden tener efectos de retroalimentación no deseados o imprevistos. Una manera de limitar dichos efectos es comprender claramente cómo opera el proceso de formulación de políticas en los países en cuestión.*

<sup>1</sup> Este caso se basa en Monaldi et al. (2005) y Monaldi (2005).

<sup>2</sup> Un tercer partido que había celebrado el Pacto de Punto Fijo, la Unión Republicana Democrática (URD), abandonó la coalición en 1960.

<sup>3</sup> Sobre todo, las listas de candidatos cerradas y bloqueadas para la legislatura, y la simultaneidad de las elecciones legislativas y presidenciales.

<sup>4</sup> Coppedge (1994).

en todos los partidos los dirigentes de los partidos nacionales desempeñaban el rol más prominente, lo que constituía un importante incentivo para que los legisladores siguieran los deseos de los líderes partidarios.<sup>5</sup>

El poder de los partidos y sus líderes dio lugar a un sistema en el cual la legislatura tenía un rol relativamente marginal. La mayoría de las decisiones importantes se tomaron fuera de la esfera del Congreso, que en gran medida refrendaba automáticamente las decisiones que ya habían sido acordadas entre el presidente y los líderes partidarios (la mayoría de los cuales eran miembros de la legislatura), a veces con la participación de otros actores como los sindicatos, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras).

El frágil desempeño económico de los años ochenta, en parte debido a la caída de los precios del petróleo, pero también debido a la mala administración fiscal de los enormes ingresos del petróleo recaudados en los años setenta, dio lugar a demandas de la sociedad de que se ampliase los canales de participación política. En gran medida, estas exigencias eran la reacción ante el rol dominante de los partidos políticos tradicionales, que eran percibidos como los responsables de resultados económicos y sociales deficientes. En respuesta a esas exigencias, el presidente Jaime Lusinchi creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, que propuso una reforma política significativa que incluía elecciones de alcaldes y gobernadores, la reforma de las reglas electorales y la democratización de las estructuras partidarias. Si bien los partidos tradicionales se resistieron a estas medidas, las reformas cobraron una importancia central durante la campaña presidencial de 1988, y algunas de ellas, entre las cuales cabe mencionar la elección (y reelección) de gobernadores y alcaldes, fueron aprobadas. Las primeras elecciones de cargos ejecutivos subnacionales tuvieron lugar en 1989.

Las elecciones subnacionales modificaron significativamente la dinámica política y partidaria de Venezuela. Ante el mayor número de arenas abiertas a la competencia política, fue más difícil para los líderes de los partidos nacionales mantener control de las candidaturas. Como tenían que presentar candidatos en más de 20 estados y 300 municipios, tuvieron que depender de políticos locales con apoyo local o regional en la búsqueda de candidatos que tuvieran mayores probabilidades de éxito. El mayor número de contiendas electorales también ofreció a los partidos pequeños –que anteriormente no tenían posibilidades de sobrevivir en las elecciones nacionales– la posibilidad de competir en los ámbitos regional y local, inicialmente mediante la formación de alianzas con los partidos nacionales. En definitiva, varios de estos partidos como Causa R y Proyecto Carabobo, utilizaron estos nichos regionales como base para construir estructuras nacionales y así entrar en la política nacional.

Varios factores adicionales también ayudaron a dar más independencia a los actores políticos regionales. La descentralización de las responsabilidades del gasto que trajo aparejada la descentralización política, y la relación más cercana con los votantes de cada jurisdicción, aunadas al hecho de que las elecciones regionales estaban separadas de las elecciones presidenciales, crearon los medios y los incentivos para que los gobernadores y los alcaldes se volvieran más independientes de los partidos nacionales y desarrolla-

<sup>5</sup> Véase Crisp (2001).

ran sus propias maquinarias políticas. La introducción de un sistema electoral mixto en 1993, en el cual algunos de los legisladores fueron escogidos en distritos uninominales, debilitó aún más el control del liderazgo partidario sobre los legisladores y fortaleció los vínculos entre legisladores y líderes regionales.

Todos estos cambios provocaron una mayor fragmentación de los partidos (medida por el número efectivo de partidos) y una mayor volatilidad electoral, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas (véase el cuadro 11.1). Las reformas también alteraron de manera significativa la naturaleza del proceso de formulación de políticas. Antes de 1989 las negociaciones tenían lugar entre un pequeño número de actores que actuaban de manera cooperativa en arenas más opacas. En los años noventa, la formulación de políticas pasó a involucrar a un gran número de actores en arenas más abiertas y el proceso se volvió más competitivo. Los líderes de los partidos nacionales ya no podían decidir políticas fuera de la legislatura. No sólo tuvieron que vérselas con más partidos sino que, al perder el control de las candidaturas, también perdieron el control de sus propias bancadas legislativas. El Congreso cobró mayor importancia y los legisladores se involucraron más en la formulación de políticas, como lo ilustra el aumento de la proporción de leyes iniciadas por la legislatura (y no por el Poder Ejecutivo). Los actores regionales adquirieron más influencia y las políticas locales y regionales se convirtieron en una moneda de cambio más importante.

**Cuadro 11.1 Fragmentación de los partidos, volatilidad de los partidos y el rol del Congreso en Venezuela, antes y después de la descentralización**

	Antes de la descentralización	Después de la descentralización
Número efectivo de partidos en el Congreso	2,65 <sup>a</sup>	4,6 <sup>b</sup>
Volatilidad de los partidos en el Congreso (porcentaje) <sup>c</sup>	18,9 <sup>d</sup>	38,1 <sup>e</sup>
Volatilidad del voto presidencial (porcentaje) <sup>f</sup>	13,9	52
Proporción de leyes ordinarias iniciadas por la legislatura (porcentaje)	34	64

<sup>a</sup> Promedio entre 1973 y 1988. Véase en el apéndice de datos la explicación del método empleado para calcular el número efectivo de partidos.

<sup>b</sup> Promedio entre 1989 y 2003.

<sup>c</sup> Véase el apéndice de datos.

<sup>d</sup> Promedio entre 1958 y 1988.

<sup>e</sup> Promedio entre 1989 y 2000.

<sup>f</sup> Véase el apéndice de datos.

Fuente: Monaldi et al. (2005).

La introducción de elecciones de gobernadores y alcaldes en Venezuela ilustra muy claramente los efectos de retroalimentación que ejerce la reforma de políticas e instituciones sobre la naturaleza del PFP. El debilitamiento de los partidos nacionales y sus líderes fueron consecuencias no intencionales de la reforma. Estos partidos, después de todo, eran los que habían aprobado las reformas, aunque lo habían hecho bajo la presión de las exigencias populares. El cambio en el PFP también trajo aparejado un cambio en las características de las políticas públicas, similar a los que se plantean en el caso de Colombia (véase el capítulo 7). Ante un mayor nivel de participación política, las políticas fueron orientándose más al interés público. Pero al disminuir la cooperación, las políticas también se volvieron menos estables y menos adaptables.

## Discrecionalidad presidencial sobre el presupuesto en Brasil y República Dominicana

Como en el caso de la descentralización, la reforma de los procedimientos presupuestarios también puede tener efectos profundos sobre el PFP. Estos efectos son particularmente importantes dada la función que desempeña el presupuesto como donde se financian las políticas, donde puede compensarse a los perdedores y, en términos más generales, donde tienen lugar importantes transacciones políticas. Los procedimientos presupuestarios tienen diferentes dimensiones que pueden estar sujetas a una reforma, y cada una de ellas puede afectar de diferente manera al PFP.<sup>6</sup> Dado que el objetivo de este capítulo es ilustrar la importancia de los efectos de retroalimentación con algunos ejemplos, esta sección se centrará en una dimensión particular de los procedimientos presupuestarios: la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para modificar la asignación de fondos durante la etapa de ejecución del presupuesto.

El tema se desarrollará haciendo una comparación entre dos países en los cuales el Poder Ejecutivo goza de una considerable discrecionalidad en materia de presupuesto: Brasil y República Dominicana. Es interesante señalar que si bien en Brasil la discrecionalidad presupuestaria parece promover acuerdos intertemporales y cooperación, en la República Dominicana la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en cuestiones presupuestarias puede dificultar los acuerdos. El rol diferenciado que juega la discrecionalidad presupuestaria presidencial en estos dos países puede atribuirse a ciertas especificidades de la discrecionalidad presupuestaria de cada país y, lo que es más importante, a diferencias fundamentales en el contexto político e institucional más amplio en el cual se inserta esta característica particular de los procesos presupuestarios.

*La misma característica institucional puede tener consecuencias muy diferentes, dependiendo del contexto institucional en el que opera. Este resultado ilustra claramente la necesidad de incorporar una visión de equilibrio general en los procesos de formulación de políticas.*

<sup>6</sup> Véase Filc y Scartascini (2005).

## Brasil<sup>7</sup>

En el proceso presupuestario brasileño, el Poder Ejecutivo es muy poderoso en relación con el Legislativo y esta diferencia en el poder relativo es evidente en diferentes etapas del proceso. Por ejemplo, durante la aprobación del presupuesto, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de vetar cualquier modificación propuesta por la legislatura con la que no esté de acuerdo. Pese a este alto nivel de control del Ejecutivo, el Congreso propone y aprueba sistemáticamente un gran número de modificaciones (colectivas e individuales) del presupuesto anual. Aunque en este caso los recursos sean pequeños en relación con la totalidad del presupuesto, puede parecer sorprendente el hecho de que el Poder Ejecutivo permita que modifiquen su propuesta de esa manera, dados los instrumentos que tiene a su disposición.

La razón por la que el Poder Ejecutivo permite que esto ocurra es que sigue reteniendo una discrecionalidad considerable durante la ejecución del presupuesto. Más específicamente, el Poder Ejecutivo puede bloquear los fondos asociados a cualquiera de las modificaciones propuestas por los legisladores siempre que los ingresos efectivos sean inferiores a los presupuestados (lo que tiende a ocurrir con bastante frecuencia). Por lo tanto, la aprobación de estas modificaciones ofrece al presidente la oportunidad de utilizar su discrecionalidad presupuestaria a fin de obtener respaldo político de los miembros de la legislatura para su agenda de gobierno, manteniendo unida la coalición, aun en el contexto de un sistema de partidos sumamente fragmentado.

Para que estas transacciones políticas puedan llevarse a cabo, deben ocurrir dos cosas. En primer lugar, ambas partes de la transacción deben beneficiarse. En segundo lugar, la promesa del Poder Ejecutivo de que pondrá en efecto las modificaciones a cambio del apoyo que recibe del Congreso debe ser creíble. En Brasil parecen cumplirse ambas condiciones.

Una de las dimensiones más importantes por las que se juzga al presidente es su capacidad de lograr la estabilidad macroeconómica. Dicha estabilidad se ha vuelto un tema electoral importante y puede afectar en gran medida las posibilidades de reelección del presidente. A fin de lograr la estabilidad, el presidente necesita obtener respaldo para llevar a cabo ciertas reformas, como la de las pensiones. Los legisladores también quieren ser reelegidos. Como se señala en el capítulo 7, las reglas electorales que existen (lista abierta y representación proporcional) incentivan a los legisladores a promover proyectos de inversión locales en sus jurisdicciones. Salvo en el caso en que los legisladores tengan firmes preferencias opuestas al programa de reforma del gobierno, esta combinación de factores genera oportunidades para obtener beneficios asociados al intercambio. Los legisladores apoyan al presidente en votos cruciales en la legislatura a cambio del desembolso de fondos para inversiones locales en sus jurisdicciones (un puente, un hospital, una escuela).

Es importante subrayar que el tipo de intercambio político que aquí se describe es perfectamente legítimo. El presidente está procurando maximizar el bien público nacional y los legisladores están actuando de conformidad con las preferencias de sus votantes. Es más, un intercambio de ese tipo podría permitir al presidente llevar a cabo su agenda

<sup>7</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Alston et al. (2005a, 2005b).

de gobierno, aunque por lo general controle una pequeña proporción de los escaños en el Congreso.

Estos intercambios también exigen una importante dosis de credibilidad. Hay evidencia empírica que sugiere que el Poder Ejecutivo cumple su promesa: la ejecución de las modificaciones presupuestarias propuestas por legisladores individuales guarda una alta correlación con la proporción de votos del legislador a favor de las posiciones del gobierno.<sup>8</sup> Por otra parte, la investigación demuestra que la ejecución de las modificaciones propuestas por los legisladores incrementa en forma significativa su probabilidad de éxito electoral y supervivencia política.

### **República Dominicana**

Como en Brasil, el presidente de la República Dominicana también tiene un amplio grado de discrecionalidad presupuestaria, aunque su alcance ha disminuido en los últimos años. Y si bien este elemento contribuye a facilitar las transacciones políticas en Brasil, su impacto es precisamente el opuesto en la República Dominicana. El contraste entre estos casos muestra claramente que las consecuencias de las facultades discrecionales dependen de la manera en que estas reglas presupuestarias operan en conjunción con las demás características del PFP.

El Poder Ejecutivo ha gozado tradicionalmente de facultades para decidir sobre una gran porción del presupuesto debido a la combinación de varias reglas que han limitado las prerrogativas de la legislatura. El Congreso no puede proponer aumentos del presupuesto, modificar ningún gasto ni transferir asignaciones entre partidas presupuestarias en diferentes capítulos del presupuesto si no cuenta con una mayoría de dos tercios en cada Cámara.<sup>9</sup> Cuando el Congreso no está sesionando, el presidente puede reasignar libremente recursos entre capítulos presupuestarios por decreto. Lo que es más importante, hasta hace bastante poco el presidente controlaba la “cuenta 1401” y tenía control discrecional sobre su distribución. Los fondos de esta cuenta procedían de dos fuentes: el 75% de todos los ingresos que excedían de las estimaciones presupuestarias y el 100% de todos los fondos “no utilizados” por cualquier unidad de ejecución de gastos. No era raro que el Ejecutivo subestimara los ingresos y controlara los gastos mediante la gestión de la caja para tener más control sobre la distribución de los gastos presupuestarios.<sup>10</sup> Principalmente por medio de esta cuenta, la presidencia ejecutó más de la mitad (50%) del presupuesto de cada año en el período comprendido entre 1986 y 1996.<sup>11</sup>

En el contexto del PFP dominicano, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en asuntos presupuestarios parece elevar el costo de la aprobación de reformas y de la promulgación de leyes. La diferencia puede atribuirse a los dos elementos antes discutidos

<sup>8</sup> Alston et al. (2005a).

<sup>9</sup> En efecto, es más difícil introducir o modificar gastos en el presupuesto nacional que reformar la Constitución.

<sup>10</sup> Es importante señalar que estas reglas con respecto al uso de la cuenta 1401 cambiaron en 2002. Como resultado, se ha reducido en forma significativa la discrecionalidad del presidente para distribuir recursos.

<sup>11</sup> Banco Central de la República Dominicana (2005).

que son necesarios para que ocurra una transacción eficiente: beneficios del intercambio para ambas partes y credibilidad. En Brasil, los beneficios del intercambio son claros. En la República Dominicana no lo son tanto, dentro del contexto clientelista del sistema de partidos. La razón es que tanto los presidentes como los legisladores tienden a ser juzgados según su capacidad para entregar bienes públicos y transferencias a grupos específicos de votantes. En este sentido, están compitiendo por la distribución del mismo conjunto de recursos.

En la República Dominicana también hay un déficit de credibilidad por una sencilla razón: la credibilidad se resiente cuando la moneda de cambio que uno puede ofrecer como parte del intercambio es tan valiosa para quien la entrega como para quien la recibe. A diferencia de Brasil, donde el Poder Ejecutivo puede decidir si va a desembolsar o no los fondos correspondientes a una modificación presupuestaria aprobada en el Congreso (sin la facultad de alterar el destino de los fondos), el proceso presupuestario de la República Dominicana permitía hasta hace poco al presidente “apropiarse” de los fondos al limitar la ejecución del presupuesto en cualquiera de las partidas, y reasignarlos en forma discrecional. En efecto, un presidente que quisiera obtener apoyo político para que el Congreso promulgara determinada legislación estaría sujeto a lo que en la literatura especializada sobre el tema se denomina un problema de *inconsistencia temporal*. Podía, si lo deseaba, prometer la entrega de recursos presupuestarios para crear una coalición y de esa forma hacer que se aprobasen leyes clave, pero no podía comprometerse a hacerlo de manera creíble.

Cuando hay problemas de inconsistencia temporal, desaparece el “mercado” de intercambios políticos. En este caso, resulta difícil que el presidente logre la promulgación de leyes cruciales o la aprobación de una reforma económica, y se genera una relación conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Dada la relativa falta de disciplina partidaria del sistema político dominicano, esta dificultad persistió incluso durante períodos en los que el partido oficial controlaba la mayoría de los escaños legislativos. Entre los ejemplos de leyes que fueron deliberadamente retrasadas o bloqueadas en el Congreso cabe citar el Código Monetario y Financiero, que se aprobó después de casi 10 años<sup>12</sup>, y varios intentos de incrementar los ingresos tributarios, que fueron bloqueados repetidamente.<sup>13</sup>

Los casos contrastantes de Brasil y la República Dominicana muestran los efectos dispares que puede tener una determinada característica del PFP cuando está incorporada en contextos institucionales diferentes. El examen de estos casos disímiles pone de relieve la necesidad de un enfoque muy cuidadoso y detallado de los procesos de formulación de políticas que tenga en cuenta la multiplicidad de dimensiones institucionales y sus interacciones.

<sup>12</sup> Algunos observadores creen que si se hubiera aprobado antes, se habría evitado la crisis financiera de 2003.

<sup>13</sup> Es interesante señalar que los intentos de reducir impuestos se aprueban, en general, sin grandes complicaciones.

# Quinta parte

## Conclusiones

*Tenemos que criar a  
los hijos de otros.  
Debemos ocuparnos de las  
buenas iniciativas de política  
de otros al menos tanto  
como de las nuestras.*

Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá

*Página en blanco a propósito*

# Nueva óptica para el futuro

*El desarrollo depende no tanto de seleccionar políticas acertadas desde un punto de vista técnico, sino más bien de negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma conducente a su supervivencia política y su aplicación efectiva.*

El enfoque utilizado en el presente informe tiene profundas repercusiones en la teoría y la práctica del desarrollo. En general, el desarrollo ha sido considerado como un problema técnico que se puede solucionar con políticas técnicamente correctas. Este es el concepto que ha prevalecido hasta hace poco y ha guiado el trabajo de los países y las instituciones bilaterales y multilaterales de desarrollo. Con los años, estas políticas técnicamente correctas han sufrido importantes transformaciones, pasando de un enfoque de inversiones de capital a la sustitución de importaciones y, últimamente, a la necesidad de eliminar las distorsiones en el funcionamiento eficiente de los mercados, la teoría predominante del llamado Consenso de Washington. Desde estas perspectivas, era importante que los países adoptaran políticas correctas. Las instituciones eran consideradas como un mero factor residual del proceso de implementación de las políticas.

En los últimos años comenzó a ponerse en tela de juicio la validez de un enfoque basado exclusivamente en un modelo único de políticas técnicamente correctas. Por ejemplo, es cuestionable si la privatización generalizada, las tasas impositivas bajas y uniformes o el comercio internacional irrestricto contribuyen de manera decisiva al crecimiento y al desarrollo. Asimismo, los países que más éxito han tenido en la región, como Brasil, Chile y México, han combinado algunas propuestas del modelo ortodoxo con otras claramente diferentes, en tanto que otros países, como Argentina y Bolivia, que al menos durante los años noventa estuvieron a la cabeza de las reformas estructurales, han tenido un desempeño inferior al previsto y han sufrido graves crisis políticas y económicas. Todo esto sugiere que el desarrollo económico y social es posible siempre que se adopten políticas que se encuadren dentro de una gama razonable pero que puedan adaptarse a los problemas y las circunstancias de cada país, sin ceñirse a ningún modelo en particular. El problema consiste entonces en preguntarse qué lleva a los países a adoptar políticas técnicamente razonables y bien adaptadas a su contexto.

Aunque no pretende haber descubierto la piedra de toque del desarrollo, este documento examina un campo que en los últimos años ha recibido atención creciente en la literatura especializada: la importancia no sólo de las políticas, sino también del marco institucional que constituye la fuente de los incentivos que las moldean en la práctica. Este trabajo centra su atención en el proceso de formulación e implementación de políticas y en los actores que interactúan para tomar decisiones y ponerlas en práctica. Desde este punto de vista, se reconoce que las políticas son importantes no sólo por su contenido técnico sino también porque pueden tener ciertas características, como estabilidad, adaptabilidad, coherencia, la posibilidad de ser implementadas en forma efectiva,

*Las instituciones y los procesos no son neutrales ni meramente instrumentales: son el crisol en el cual las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significado verdaderos.*

la orientación al interés público y la eficiencia. La medida en que las políticas tienen dichas características depende de la forma en que interactúan los actores en el proceso de formulación de políticas. Los ciclos del proceso son viciosos o virtuosos según los incentivos institucionales que influyen en el comportamiento de los distintos participantes y según el efecto dinámico de las interacciones entre ellos en el resultado final.

Las políticas se filtran por medio de procesos, y lo que inicialmente parece ser una estructura correcta y acorde con las mejores prácticas internacionales puede terminar teniendo resultados decepcionantes. Las instituciones y los procesos no son neutrales ni meramente instrumentales: son el crisol en el cual las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significado verdaderos. Esto explica los peligros de copiar las soluciones de política de un país a otro. Por ejemplo, la aplicación de ciertos esquemas de privatización adoptados en países más avanzados en otros países que carecen de bases institucionales ha ocasionado más problemas que soluciones.

El fortalecimiento de la democracia en toda la región ha sacado a la luz la importancia crucial de los procesos en el diseño y la ejecución de políticas. La democracia divide el poder y lo redistribuye: del Poder Ejecutivo a la legislatura, del centro a la periferia, de clases tradicionalmente poderosas a clases menos poderosas y a grupos y comunidades largamente excluidos. El proceso político se vuelve más denso, pero también más transparente, abierto y expuesto a la influencia de nuevos actores formales e informales, como los medios de comunicación y los movimientos sociales. Por lo tanto, la viabilidad de las políticas propuestas suele guardar mayor relación con su legitimidad que con su corrección técnica. La experiencia con las políticas de privatización de la región es un ejemplo de ello. Aunque sus resultados se han considerado técnicamente beneficiosos, la mayoría de la población se opone a ellos y, en algunos casos, se moviliza en contra de cualquier medida en este campo. En consecuencia, además de la corrección técnica, es imprescindible la aceptabilidad de la población para la efectividad de las políticas.

Estas consideraciones están relacionadas con algunos de los mensajes principales presentados en la introducción de este informe. En una democracia los procesos políticos deben cumplir el doble requisito de representatividad y efectividad, para lo cual es indispensable desarrollar ciertas instituciones y procesos que generen las cualidades de estabilidad, adaptabilidad, coherencia, orientación al interés público y efectividad de las

políticas. En este estudio se pone de relieve la importancia de ciertas instituciones básicas para los procesos de aprobación e implementación de políticas públicas: una burocracia profesional y estable, un Poder Judicial independiente, un sistema de partidos institucionalizados y programáticos y una legislatura capaz de contribuir activamente al debate de las políticas públicas.

Todo esto tiene numerosas repercusiones para el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, para otras instituciones de desarrollo y para los propios países de la región. Afirmar que el desarrollo depende no sólo de la adopción de ciertas políticas técnicamente correctas sino también del desarrollo de procesos políticos apropiados lleva a la necesidad de reconsiderar nuestro actual modelo de inserción en los países de la región. A fin de orientar el trabajo del Banco y de otras organizaciones de desarrollo, en la sección siguiente se presenta una serie de recomendaciones estratégicas.

## Recomendaciones estratégicas

El primer grupo de recomendaciones está relacionado con la necesidad de adaptar las políticas al contexto institucional en el cual se aplican.

1. La tendencia a pensar en las políticas primero y las instituciones después puede ser fuente de muchos problemas y errores. Las políticas y las instituciones son inseparables, y deben considerarse de forma conjunta en el análisis y la formulación de estrategias y operaciones. Es necesario poner a prueba el diseño de los programas en el marco institucional en el cual van a operar y dejar margen para adaptarlos a ese marco, aunque eso lleve al cuestionamiento de algunos aspectos de su diseño inicial. Referirse a reformas fallidas como buenas ideas que no pudieron ponerse en práctica (como se hace habitualmente) es ilógico, ya que, para empezar, si esas ideas no son viables, probablemente no sean buenas ideas. Superar el razonamiento en que se fundan afirmaciones de este tipo es una tarea colosal para los gobiernos y las instituciones bilaterales y multilaterales de desarrollo.
2. Una visión del desarrollo desde la óptica de los procesos y no sólo de las políticas amplía y complica el trabajo de análisis. Dicha visión precisa estudios detallados de los procesos de formulación e implementación de políticas en países y sectores determinados. Esto requiere, a su vez, el análisis institucional sistemático de los países. Los estudios pormenorizados de este tipo ayudan a señalar las posibilidades y las limitaciones de las reformas. También pueden ayudar a abrir un debate sobre las posibilidades de evolución de las instituciones, indicando los factores que podrían llevar a desequilibrios o crisis y concentrándose en actores que podrían servir de agentes de reforma, así como las coaliciones que podrían apoyarlas.
3. Un componente decisivo del diagnóstico institucional es la profundización de los indicadores empíricos de gobernabilidad, que imprimen la mayor objetividad posible al análisis. Dichos instrumentos se utilizan ampliamente en el presente informe. No obstante, todavía hay un largo camino que recorrer en ese sentido.

Es necesario pasar de indicadores basados en percepciones, que son pertinentes pero un tanto superficiales, a indicadores que midan y analicen de forma más directa y específica la capacidad de determinadas instituciones y su relación con la configuración general de las instituciones estatales. Para eso se necesita, a su vez, desarrollar modelos que asocien los atributos deseables de las instituciones a características intrínsecas, lo cual presenta un desafío conceptual y analítico de enormes proporciones.

El segundo grupo de recomendaciones está relacionado con iniciativas que alteran el marco de incentivos en el cual se mueven los actores. La experiencia demuestra las dificultades asociadas con este tipo de reformas, dado que es poco lo que se sabe sobre el modo en que cambian las instituciones y cómo ejercer una influencia positiva en su transformación. No obstante, se pueden extraer algunas enseñanzas sobre la base de la experiencia acumulada.

4. Es difícil producir cambios institucionales abordando una institución de forma aislada. Para intervenir en forma efectiva, es importante comprender la compleja interdependencia que existe entre instituciones. Por ejemplo, para profesionalizar una administración pública que tradicionalmente se ha usado como recurso político hay que reformar el marco político e institucional y, en particular, los incentivos de los propios partidos políticos. Asimismo, para reforzar la legislatura con el propósito de mejorar su contribución técnica a la formulación e implementación de políticas es necesario modificar los incentivos a fin de que los legisladores inviertan en acumular este tipo de capacidades, lo cual, a su vez, podría requerir cambios en el sistema electoral o de partidos.
5. Las instituciones son expresiones políticas y culturales y deben entenderse como tales. La reforma institucional es algo más que un cambio técnico mediante el cual algunas reglas se sustituyen por otras. Es necesario actuar por medio de procesos graduales y, con pocas excepciones, lentos, en los cuales los antiguos conceptos, ideas e intereses pierdan peso progresivamente y sean reemplazados con otros nuevos. Para lograr un cambio de este tipo, estos procesos deben desarrollarse con el tiempo, por medio de diversas iniciativas. Las medidas que hacen caso omiso de esta lógica profunda de las instituciones y emplean medios mecánicos, como leyes y otros instrumentos formales, tal vez no basten para cambiar prácticas y actitudes políticas profundamente arraigadas. Un ejemplo de ello en muchos países es la existencia de dos presupuestos paralelos: uno aprobado oficialmente y el otro extraoficial, que se ejecuta por medio de transferencias de caja que determinan la asignación de recursos.
6. En el proceso de cambio institucional, los factores relacionados con la demanda, como las crisis internas y la voluntad política, tienen más peso que los factores relacionados con la oferta, como la disponibilidad de recursos y conocimientos externos. Por consiguiente, los países deben asumir las reformas como propias y generar la voluntad política necesaria para llevarlas a cabo. La voluntad política no debe considerarse como un cheque en blanco, sino que se construye con el tiempo y su magnitud puede aumentar o disminuir según los resultados obteni-

dos. Concebir las reformas no como un modo de alcanzar un modelo ideal sino de mejorar gradualmente el modelo actual sobre la base de los recursos disponibles y las restricciones existentes es una orientación muy importante para el desarrollo de la voluntad política. Los países de la región que han tenido el mayor éxito con la reforma de sus instituciones, como Chile y Brasil, se han caracterizado por la prudencia y el gradualismo apoyados en un amplio consenso.

7. Importar modelos institucionales sin tener en cuenta las condiciones fundamentales que posibilitan su existencia puede causar graves problemas. La experiencia señala los peligros de concebir cambios institucionales sobre la base de esquemas ideales o prácticas óptimas sin considerar los requisitos institucionales necesarios para su éxito. Esto es lo que ha ocurrido con la creación de sistemas de participación o inversión privada en servicios públicos sin una adecuada capacidad de regulación y control; la creación de órganos gubernamentales en el ámbito del Poder Judicial que exacerban la politización en vez de prevenirla, y la descentralización de responsabilidades a los gobiernos subnacionales sin establecer los incentivos adecuados para la disciplina fiscal. Inspirarse en modelos exitosos es un gran estímulo, pero solo en la medida en que esos modelos puedan ser asimilados por los países receptores. Aunque a veces se justifica saltar etapas del desarrollo institucional, la mayoría de las veces es aconsejable evitar los modelos universales que en algunos casos podrían ser de avanzada pero no ser aplicables a todos los entornos institucionales.
8. Los recursos financieros, que suelen ser el instrumento fundamental utilizado por las instituciones financieras internacionales, son un arma de doble filo en lo que concierne al cambio institucional. Es importante comprender que estos recursos en sí no cambian a las instituciones. Pueden contribuir al cambio, bien a través de la adquisición de capacidades técnicas cuando estas no existen o son insuficientes, o bien cuando permiten compensar a los perjudicados por el proceso de cambio. Hay que cerciorarse de que el financiamiento esté orientado a la eliminación del obstáculo que está bloqueando el cambio, ya sea financiando la adquisición de capacidad técnica cuando esta es insuficiente, o compensando a potenciales perdedores que están en condiciones de bloquear el cambio. Si el problema consiste en la compensación de los posibles perdedores, de nada sirve dedicar recursos al desarrollo de capacidades, y viceversa. Además, el monto de los recursos asignados debe estar bien dimensionado en relación con los problemas a abordar. No es raro que una abundancia de recursos se convierta en un incentivo perverso cuando los problemas políticos se disfrazan de problemas técnicos y los proyectos se centran en la adquisición de equipo y el desarrollo de sistemas. Nada de eso sirve para encarar los problemas fundamentales de la transición institucional.
9. Si se emplean de forma proporcionada y estratégica, los recursos financieros pueden ser un catalizador importante del proceso de cambio. Se pueden lograr inno-

*La viabilidad de las políticas propuestas suele guardar mayor relación con su legitimidad que con su corrección técnica.*

vaciones institucionales cuando coinciden tres elementos que permiten realinear el sistema de incentivos:

- Se presenta una oportunidad a raíz de una crisis o cambio político que muestra los costos asociados a no cambiar.
- Se transfieren ideas y conocimientos técnicos que legitiman y posibilitan el cambio a los actores que podrían beneficiarse del mismo.
- Surge una coalición de actores que adopta estas ideas, considera que son compatibles con sus intereses y asume el liderazgo del proceso de cambio.

Los recursos pueden ser útiles como catalizadores del segundo y tercer elementos, facilitando diversas actividades de asistencia técnica, capacitación y difusión, en la medida en que su uso sea oportuno en el clima político de reforma.

10. Por último, el desarrollo institucional es imposible sin el desarrollo de líderes políticos, económicos y sociales que puedan aprovechar las crisis que provocan cambios en los incentivos de los principales actores. En tales momentos, los sistemas se abren a la reestructuración, la incorporación de nuevos actores y la modificación de su poder relativo y del rol que desempeñan. El liderazgo permite que surjan oportunidades institucionales capaces de generar ciclos adicionales de formulación y aplicación de políticas y renovación institucional. La forma en que las oportunidades y el liderazgo crean ciclos virtuosos de reformas no se comprende muy bien y es difícil de explicar. Por consiguiente, el cambio institucional puede entenderse como un proceso de tanteo en el cual no hay recetas preestablecidas. Para contribuir al cambio institucional hay que estar dispuesto a cometer errores y aprender de la experiencia.

En la última década se ha ido acumulando evidencia cada vez más fuerte de una relación significativa entre la calidad de las instituciones y el desarrollo. América Latina es un caso particularmente pertinente para poner a prueba esa conexión. En este estudio se ha buscado profundizar el análisis de esta relación, abriendo nuevos senderos para examinar la interacción entre instituciones, procesos políticos y la calidad de la política pública. Se pone de relieve que la calidad de la política no depende únicamente de la interacción de ambiciones y preferencias de actores individuales, sino que puede explicarse sobre la base de los mecanismos institucionales predominantes en cada país. Aunque es mucho más lo que no sabemos que lo que sabemos, en este informe se ha tratado de presentar una compilación de conocimientos y se ha intentado abrir nuevos horizontes que permitan continuar el aprendizaje a fin de promover el progreso económico y social de la región.

## Apéndice de datos: descripción de variables y conceptos técnicos

Las variables han sido agrupadas por tema en el orden en el que aparecen en el texto. Salvo indicación en contrario, todas las variables son medidas representativas por país para el último año sobre el cual se dispone de dicha información.

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
<b>Políticas públicas</b>			
Índice general de la calidad de las políticas públicas	Promedio de seis indicadores que describen la calidad de las políticas públicas: 1) estabilidad, 2) adaptabilidad, 3) coordinación y coherencia, 4) implementación y efectiva aplicación, 5) orientación al interés público y 6) eficiencia. Este índice y todos sus componentes y subcomponentes fueron normalizados a una escala de 1 a 4; los valores más altos indican políticas públicas de mejor calidad.	Stein y Tommasi (2005)	2, 6
1. Estabilidad	Promedio de seis componentes: 1) la desviación estándar del índice de libertad económica de Fraser (eliminando su tendencia), 2) la medida en que los cambios jurídicos o políticos han menoscabado la capacidad de las empresas para planificar (ICM), 3) la medida en que los nuevos gobiernos cumplen los compromisos contractuales y las obligaciones de regímenes anteriores (ICM), 4) la capacidad del Estado para establecer y mantener prioridades entre objetivos contradictorios (encuesta CE), 5) la medida en que los gobiernos garantizan la estabilidad de las políticas públicas (encuesta CE), y 6) la medida en que el Estado asume y mantiene compromisos internacionales (encuesta CE). Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor estabilidad de las políticas públicas.	Stein y Tommasi (2005), basado en el <i>Fraser Institute</i> (varios años), el <i>Informe de competitividad mundial</i> (ICM) del Foro Económico Mundial (varios años) y la Encuesta sobre la capacidad del Estado (CE) (encuesta de más de 150 expertos en 18 países de América Latina realizada para este informe; véase el recuadro 6.1)	2, 6
2. Adaptabilidad	Promedio de dos componentes: 1) la medida en que existe innovación cuando las políticas fallan (encuesta CE) y 2) la medida en que los gobiernos garantizan adaptabilidad de las políticas (encuesta CE). Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor adaptabilidad de las políticas públicas.	Stein y Tommasi (2005), basado en la Encuesta sobre la capacidad del Estado (CE)	2, 6

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
3. Coordinación y coherencia	Promedio de dos componentes: 1) la medida en que las nuevas políticas son coincidentes con políticas existentes (encuesta CE) y 2) si los distintos encargados de formular políticas que operan en el mismo ámbito de política (o en ámbitos conexos) coordinan su acción de manera efectiva (encuesta CE). Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor coordinación y coherencia de las políticas públicas.	Stein y Tommasi (2005), basado en la Encuesta sobre la capacidad del Estado (CE)	2, 6
4. Implementación y aplicación efectiva	Promedio de cuatro componentes: 1) el grado de cumplimiento del salario mínimo legal (ICM), 2) el grado del control de la evasión de impuestos (ICM), 3) la congruencia de la regulación ambiental (ICM), y 4) la medida en que el Estado asegura la implementación efectiva de políticas públicas (encuesta CE). Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mejor implementación y efectiva aplicación de las políticas públicas.	Stein y Tommasi (2005), basado en el <i>Informe de competitividad mundial</i> (ICM) del Foro Económico Mundial (varios años) y la Encuesta sobre la capacidad del Estado (CE)	2, 6
5. Orientación al interés público	Promedio de cuatro componentes de la estabilidad de las políticas públicas: 1) la medida en que los funcionarios del gobierno tienden a favorecer en sus decisiones de política a aquellos que están bien conectados (ICM), 2) la medida en que las transferencias sociales llegan efectivamente a los pobres en vez de los ricos (ICM), 3) la capacidad del Estado para imponer pérdidas sobre actores poderosos (encuesta CE), y 4) la medida en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de representar intereses concentrados y organizados (encuesta CE). Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor orientación de las políticas al interés público.	Stein y Tommasi (2005), basado en el <i>Informe de competitividad mundial</i> (ICM) del Foro Económico Mundial (varios años) y la Encuesta sobre la capacidad del Estado (CE)	2, 6
6. Eficiencia	Promedio de dos componentes: 1) si la composición del gasto público es eficiente (ICM) y 2) si los recursos se asignan a los fines más efectivos (encuesta CE). Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor eficiencia de las políticas públicas.	Stein y Tommasi (2005), basado en el <i>Informe de competitividad mundial</i> (ICM) del Foro Económico Mundial (varios años) y la Encuesta sobre la capacidad del Estado (CE)	2, 6

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
<b>Partidos políticos</b>			
Índice de institucionalización del sistema de partidos	De conformidad con Mainwaring y Scully (1995), este es un índice agregado que consiste en un promedio de cuatro componentes: 1) la estabilidad de la competencia entre partidos, 2) la extensión de las raíces de los partidos políticos en la sociedad, 3) la legitimidad de los partidos y las elecciones, y 4) el peso de las organizaciones partidistas. Índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor institucionalización del sistema de partidos.	Jones (2005)	3
1. Estabilidad de la competencia entre partidos	Promedio de dos indicadores: 1) la volatilidad de los votos (porcentaje de votos válidos) y 2) la volatilidad de los escaños (porcentaje de escaños), para las dos elecciones más recientes de la Cámara baja (o Asamblea Nacional). La volatilidad se mide según Pedersen (1983), de forma tal que los niveles más elevados indican un mayor grado de volatilidad.	Jones (2005)	3
2. Extensión de las raíces de los partidos en la sociedad	Promedio de dos indicadores: 1) el porcentaje de la población que dijo identificarse de alguna forma con un partido político (LB) y 2) 100 menos el porcentaje de legisladores que cree que los partidos políticos están alejados de la sociedad (PELA).	Jones (2005), basado en datos de Latinobarómetro (2003) y la encuesta del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2005)	3
3. Legitimidad de los partidos y las elecciones	Promedio de dos indicadores: 1) la legitimidad de los partidos, medida como la combinación del porcentaje de ciudadanos que afirmó que los partidos políticos son indispensables (LB 2003) y el porcentaje de la población que tenía “mucho” confianza o “algo” de confianza en los partidos políticos (LB 2004) y 2) la legitimidad de las elecciones, medida como la combinación de la forma en que los entrevistados calificaron las elecciones de su país en una escala de 1 ( <i>limpias</i> ) a 5 ( <i>no limpias</i> ) (LB 2000) y hasta qué punto los entrevistados estuvieron de acuerdo con la afirmación de que las elec-	Jones (2005), basado en datos de Latinobarómetro (LB) (2000, 2003, 2004)	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
	<p>ciones ofrecen a los votantes una posibilidad real de elegir entre partidos y candidatos, en una escala de 1 (<i>muy de acuerdo</i>) a 4 (<i>muy en desacuerdo</i>).</p>		
4. Peso de las organizaciones partidarias	<p>Promedio de dos componentes: 1) la edad del partido y 2) la continuidad del partido. La edad del partido es el promedio de: 1) el porcentaje de partidos que tienen al menos el 10% de los escaños de la Cámara baja (o Asamblea Nacional) que en 2004 tenían por lo menos 10 años de existencia, y 2) el porcentaje de los partidos de ese tipo que en 2004 tenían por lo menos 25 años de existencia. La continuidad del partido se basa en una pregunta de una encuesta (PELA 2005) que planteaba a los legisladores si consideraban que su organización partidista tenía continuidad o era un mero vehículo electoral.</p>	Jones (2005), basado en Mainwaring (1998, 1999) y el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2005)	3
Índice de partidos programáticos	<p>Este índice mide el grado en que los partidos son programáticos, lo cual deriva a su vez de tres componentes: 1) el nivel de políticas programáticas entre los simpatizantes del partido (electorado), 2) el nivel de políticas programáticas entre la elite del partido (legisladores), y 3) el grado de volatilidad electoral en el país (véase <i>Volatilidad del partido en el Congreso</i>). Esta es la ecuación utilizada para calcular el índice a partir de los componentes:</p> $\text{Partidos prog.} = (\text{Electorado prog.} + \text{Elite prog.}) - \text{Volatilidad electoral}$ <p>El índice se elabora en una escala de 0 a 8; los valores más altos indican los partidos que son más programáticos.</p>	Jones (2005), basado en datos del Latinobarómetro (2002, 2003, 2004) y el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA)	3
Autoclasificación ideológica de los partidos	<p>Se pide a legisladores de diferentes países que clasifiquen a sus partidos en una escala ideológica de 1 (<i>izquierda</i>) a 10 (<i>derecha</i>).</p>	Jones (2005), Saiegh (2005), basado en la encuesta del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2002)	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
Número efectivo de partidos legislativos	Esta es una medida de la fragmentación legislativa en la Cámara baja (o Asamblea Nacional) después de las dos elecciones legislativas más recientes, siguiendo la metodología de Laakso y Taagepera (1979). Se calcula tomando el inverso de la suma de los cuadrados de la proporción de los escaños correspondiente a todos los partidos. Por ejemplo, si competían tres partidos que obtuvieron una proporción casi igual de votos, entonces el valor del índice se aproximaría a 3. Pero si dos de los tres partidos recibieron aproximadamente 45% de los escaños cada uno, y el tercer partido recibió sólo 10%, entonces el valor sería de alrededor de 2,4. Este índice intenta reflejar el hecho de que, aunque en ambos sistemas haya tres partidos, el funcionamiento del segundo sistema se aproxima más al de un sistema bipartidario, mientras que el primero funciona más como un sistema tripartidario.	Jones (2005)	3, 11
Contingente del partido del presidente en la Cámara	Promedio del porcentaje de escaños obtenidos por el partido del presidente en la Cámara baja (o Asamblea Nacional) en las dos elecciones legislativas más recientes.	Saiegh (2005), Jones (2005)	3
Proporcionalidad del diseño del sistema electoral	Este índice mide el grado en que cabría esperar que el sistema electoral, en vista de su diseño, asignara los escaños de una manera proporcionada; es decir, la medida en que la proporción de los escaños legislativos de cada partido corresponde a la proporción de los votos obtenida por cada partido. El índice se elabora en una escala de 1 a 5 donde 1 = <i>sistema mayoritario</i> (promedio de la magnitud del distrito [PMD] = 1), 2 = <i>proporcionalidad baja</i> (PMD = 2–4), 3 = <i>proporcionalidad moderada</i> (PMD = 4–10), 4 = <i>proporcionalidad alta</i> (PMD = 10–20), 5 = <i>proporcionalidad muy alta</i> (PMD = 20–distrito nacional).	Cálculos de los autores basados en Payne et al. (2002)	3
Tipo de gobierno	Los gobiernos se clasifican sobre la base de dos dimensiones: 1) si tienen una mayoría o minoría en el Congreso y 2) si son de un partido único o de una coalición. Utilizando este criterio, 98 gobiernos democráticos de	Compilación de los autores	3, 6

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
	18 países latinoamericanos del período 1978 a 2005 fueron codificados en una escala de 1 a 6, donde 1 = <i>mayoría de un partido único en todas las legislaturas</i> , 2 = <i>cuasi mayoría (más de 45%) de un partido único en todas las legislaturas</i> , 3 = <i>mayoría de una coalición estable</i> , 4 = <i>mayoría de una coalición o un partido único durante buena parte del mandato presidencial (50% o más) o cuasi mayoría de una coalición durante casi todo el mandato</i> , 5 = <i>mayoría de una coalición o un partido único durante menos de la mitad del mandato</i> , y 6 = <i>gobiernos minoritarios (coaliciones ad hoc o de muy corta duración, si las hubiere)</i> .		
Índice de centralización de los partidos	Este es un índice agregado, calculado como la suma simple de seis componentes: 1) presentación de candidatos, 2) sistema electoral, 3) elecciones presidenciales, 4) gobernadores autónomos, 5) democracia intrapartidaria y 6) primarias presidenciales. El índice se elabora en una escala de 6 a 18; los valores más altos indican sistemas de partidos más centralizados.	Jones (2005)	3
1. Presentación de candidatos	Evaluación del control del partido sobre la presentación de candidatos legislativos. Índice en una escala de 1 a 3, basado en quién es el principal responsable de la decisión con respecto a las candidaturas: 1 = <i>candidatos</i> , 2 = <i>líderes regionales del partido</i> y 3 = <i>líderes nacionales del partido</i> .	Jones (2005), basado en Alcántara Sáez y Freidenberg (2001)	3
2. Sistema electoral	Evaluación del sistema electoral para las elecciones legislativas, basada en el tipo de distritos electorales (nacional, regional, uninominal o sistema mixto) y la presencia o ausencia del voto preferencial (lista cerrada vs. lista abierta). Al número resultante se agrega 0,5 en los casos en que se utiliza un voto fusionado para la elección del presidente y la legislatura, así como en los casos en que hay un umbral nacional que un partido debe superar para obtener algunos escaños legislativos. El índice se elabora en una escala de 1 a 3; los valores más altos indican un sistema electoral más centralizado.	Jones (2005)	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
3. Elecciones presidenciales	Evaluación de la sincronización de las elecciones presidenciales y legislativas. Índice en una escala de 1 a 3, según la medida en que las elecciones presidenciales y legislativas se realicen al mismo tiempo: 1 = <i>en menos de un tercio de los casos</i> , 2 = <i>en la mitad de los casos</i> y 3 = <i>siempre</i> .	Jones (2005)	3
4. Gobernadores autónomos	Evaluación de la autonomía de los funcionarios regionales. Índice en una escala de 1 a 3, donde 1 = <i>los gobernadores tienen un grado importante de autonomía política y administrativa</i> , 2 = <i>los gobernadores tienen una autonomía política y administrativa limitada</i> y 3 = <i>no hay gobernadores que sean elegidos directamente</i> .	Jones (2005)	3
5. Democracia intrapartidaria	Medición del grado en que los afiliados participan en los procesos de adopción de decisiones de los partidos. Basada en una pregunta de una encuesta (PELA 2005) que pedía a los legisladores que evaluaran el grado de democracia interna de sus partidos. A partir de estas respuestas se elaboró un índice en una escala de 1 a 3; los valores más altos indican sistemas que son menos democráticos en el proceso de adopción de decisiones.	Jones (2005), basado en el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2005)	3
6. Primarias presidenciales	Evaluación de la medida en que se han utilizado elecciones primarias directas para elegir a los candidatos de los principales partidos en elecciones presidenciales recientes. El índice se elabora en una escala de 1 a 3; los valores más altos indican que un menor número de partidos importantes llevaron a cabo primarias democráticas.	Jones (2005), basado en Alcántara Sáez (2002), Carey y Polga-Hecimovich (2004), y Freidenberg y Sánchez López (2002).	3
Índice de nacionalización del sistema de partidos	Este índice muestra las puntuaciones relativas a la nacionalización del sistema de partidos para los países latinoamericanos, sobre la base de los votos de las elecciones de la Cámara baja más cercanas a 2002. Según el método de Jones y Mainwaring (2003), el índice de nacionalización del sistema de partidos se calcula como la suma en todos los partidos de 1 menos el coeficiente de Gini para la distribución del voto de cada	Jones (2005), basado en Jones y Mainwaring (2003)	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
	partido (su puntuación de nacionalización), multiplicado por su proporción del voto válido a nivel nacional.		
<b>Legislaturas</b>			
Tasa de éxito legislativo	Mide el porcentaje de iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo que son aprobadas por la legislatura.	Saiegh (2005)	3
Tasas de reelección	Porcentaje promedio de legisladores de la Cámara baja (Asamblea Nacional) que son reelegidos en la legislatura siguiente.	Saiegh (2005) y compilación de los autores	3
Índice de capacidad del Congreso	Es un índice agregado que se obtiene calculando el promedio simple de los ocho componentes siguientes: 1) confianza en el Congreso, 2) efectividad de los órganos legislativos, 3) experiencia media de los legisladores, 4) porcentaje de los legisladores con estudios universitarios, 5) número de comisiones a las que pertenece cada legislador, 6) poder de las comisiones, 7) si el Congreso es un buen lugar para hacer carrera y 8) pericia técnica de los legisladores. Todos los componentes fueron expresados en una escala de 1 a 3, de tal forma que el índice agregado se expresa en una misma escala de 1-3. Los valores más altos indican una mayor capacidad de los legisladores en el Congreso.	Compilación de los autores basada en Latinobarómetro (1996-2004), Foro Económico Mundial (2005), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (varios años) y Saiegh (2005)	3, 6
1. Confianza en el Congreso	Porcentaje promedio de encuestados que respondieron que tienen “muchísima” confianza o “algo” de confianza en el Congreso.	Latinobarómetro (1996-2004)	3, 6
2. Efectividad de los órganos legislativos	Puntuación promedio que los empresarios dieron al responder a la pregunta: “¿Cuán efectivo es su Congreso/Parlamento nacional como institución legislativa y supervisora?” Índice en una escala de 1 ( <i>poco efectivo</i> ) a 7 ( <i>muy efectivo</i> ).	Foro Económico Mundial (2005)	3
3. Experiencia media de los legisladores	Evaluación del promedio de años de experiencia de los legisladores ( $E$ ), calculada sobre la base de la tasa de reelección de los legisladores ( $r$ ) y la duración media del mandato legislativo ( $D$ ). La ecuación es la siguiente:	Saiegh (2005), compilación de los autores y Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2002)	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
----------	-------------	--------	-------------

$$E = \frac{D}{2} + \sum_{i=1}^{10} r^i D$$

Para República Dominicana, Nicaragua y Venezuela, como no se disponía de datos sobre la tasa de reelección, estos valores se calcularon sobre la base de una regresión de la tasa de reelección de legisladores (para los países sobre los cuales se disponía de esta información) en el porcentaje de los nuevos legisladores (PELA 2002).

4. Legisla- dores con estudios uni- versitarios	Porcentaje de legisladores con estudios universitarios.	Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2002)	3
5. Especiali- zación de las comisiones	Número promedio de comisiones a las que pertenece cada legislador.	Saiegh (2005)	3
6. Poder de las comisiones	Evaluación cualitativa realizada por Saiegh (2005) del poder de las comisiones, basada en el número de comisiones, su jurisdicción y la superposición de funciones con otros ministerios del Poder Ejecutivo. Otras fuentes fueron los estudios de países del proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de políticas de la Red Latinoamericana de Investigación del BID. Índice en una escala de 1 a 3, donde 1 = <i>poco</i> , 2 = <i>mediano</i> y 3 = <i>mucho</i> .	Saiegh (2005) y compilación de los autores	3
7. Lugar para hacer carrera	Evaluación cualitativa realizada por Saiegh (2005) sobre si el Congreso es un buen lugar para hacer carrera, basada en resultados de la encuesta PELA y los estudios de países del proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de políticas de la Red Latinoamericana de Investigación del BID. Índice en una escala de 1 a 3, donde 1 = <i>bajo</i> , 2 = <i>mediano</i> y 3 = <i>alto</i> .	Saiegh (2005), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) (2005) y compilación de los autores	3
8. Pericia técnica	Evaluación cualitativa realizada por Saiegh (2005) de la pericia técnica de los legisladores, basada en resultados de la encuesta	Saiegh (2005), Proyecto de Elites Latinoamericanas	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
	PELA y los estudios de países del proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de políticas de la Red Latinoamericana de Investigación del BID. Índice en una escala de 1 a 3, donde 1 = <i>poca</i> , 2 = <i>mediana</i> y 3 = <i>mucha</i> .	(PELA) (2005) y compilación de los autores	
Volatilidad de los partidos en el Congreso	Es el índice de Pedersen de volatilidad electoral, que se obtiene sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de escaños de la Cámara baja (o Asamblea Nacional) para cada partido de una elección a la otra y dividiéndolo por dos.	Monaldi et al. (2005) basado en Payne et al. (2002)	11
Proporción de las leyes ordinarias iniciadas por la legislatura	Representa el porcentaje de las leyes ordinarias aprobadas en un año que fueron introducidas en el proceso legislativo por miembros de la legislatura (a diferencia del Poder Ejecutivo o, raramente, la Corte Suprema). Las leyes ordinarias son leyes normales que pueden presentar los legisladores (a diferencia de otras decisiones legislativas, como el nombramiento de embajadores, que deben emanar del Poder Ejecutivo o de la Corte Suprema).	Monaldi et al. (2005)	11
<b>Presidentes</b>			
Poderes constitucionales del presidente	Este índice es el promedio de tres variables: 1) poderes proactivos, 2) poderes reactivos y 3) poderes de plebiscito. Índice en una escala de 0 a 1; los valores más altos representan un mayor poder.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005)	3
1. Poderes proactivos	Son poderes que contribuyen a la capacidad del presidente para cambiar unilateralmente el statu quo. Tienen dos componentes: 1) facultades para emitir decretos y establecer el programa de trabajo (si el presidente tiene la facultad de dictar leyes directamente a través de decretos) y 2) facultades presupuestarias (si el presidente tiene la facultad de preparar el presupuesto con pocas intervenciones del Congreso). Índice agregado en una escala de 0 a 1; los valores más altos indican mayores poderes del presidente.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005)	3

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
2. Poderes reactivos	Son poderes que permiten al presidente oponerse a los esfuerzos de la legislatura para cambiar el statu quo. Estos poderes tienen tres componentes: 1) veto global (poder del presidente de bloquear la promulgación de una ley aprobada por el Congreso a la cual se opone), 2) veto parcial (poder del presidente de vetar disposiciones particulares de un proyecto de ley aprobado al cual se opone), y 3) iniciativa exclusiva (se relaciona con los casos en los cuales la Constitución otorga al presidente el derecho exclusivo de introducir legislación en áreas de política específicas). Índice agregado en una escala de 0 a 1; los valores más altos indican mayores poderes del presidente.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005)	3
3. Poderes de plebiscito	Son poderes en virtud de los cuales el presidente puede convocar un plebiscito o un referéndum. Índice en una escala de 0 a 1; los valores más altos representan un mayor poder del presidente para convocar un plebiscito sin restricciones.	Payne et al. (2002), basado en datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005)	3
Facultades legislativas de los presidentes	Véase <i>Poderes constitucionales del presidente</i> .		
Poderes partidarios de los presidentes	Véase <i>Contingente del partido del presidente en la Cámara</i> .		
Interrupciones constitucionales	Casos en los cuales el presidente o miembros del Congreso no concluyen el mandato para el cual fueron elegidos.	Chasquetti (1999) y compilación de los autores	6
Tamaño de la coalición del presidente	Porcentaje de los escaños controlados por los partidos que integraban la coalición del presidente en el Congreso durante el período 1984–2002 (promedios mensuales).	Mejía-Acosta (2004)	11
Volatilidad del voto presidencial	Es el índice de Pedersen de volatilidad electoral, que se obtiene sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos presidenciales para cada partido de una elección a la otra y dividiéndolo por dos.	Monaldi et al. (2005), basado en Payne et al. (2002)	7

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
<b>Gabinetes</b>			
Estabilidad del gabinete	Inverso de la inestabilidad del gabinete, la cual se mide como el número promedio de personas diferentes que sirvieron en un mismo ministerio durante el período 1988–2000.	Martínez-Gallardo (2005b)	4, 6
Proporción de ministros y funcionarios de alto nivel nombrados por motivos políticos en la administración pública	Promedio de un índice basado en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Qué proporción de los funcionarios de más alto nivel nombrados por motivos políticos (aproximadamente los 500 cargos de más alto nivel en los principales organismos económicos) es probable que provenga de las altas esferas de la administración pública?” Índice en una escala de 1 a 3, donde 1 = <i>menos de 30%</i> , 2 = <i>30–70%</i> y 3 = <i>más de 70%</i> .	Rauch y Evans (2000)	6
<b>Burocracia</b>			
Índice de desarrollo del sistema de la administración pública	Promedio de tres indicadores de la burocracia: 1) el índice de mérito burocrático, 2) el índice de capacidad burocrática funcional, y 3) el índice de eficiencia burocrática. Índice en una escala de 0 a 100; los valores más altos indican sistemas de administración pública más desarrollados.	Compilación de los autores basada en la Red del BID de Gestión y Transparencia de la Política Pública ( <a href="http://www.iadb.org/int/DRP/Ing/Red5/transpmain.htm">www.iadb.org/int/DRP/Ing/Red5/transpmain.htm</a> )	4
1. Índice de mérito burocrático	Mide el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en la administración pública y en que los funcionarios públicos están protegidos efectivamente de arbitrariedades, politización y una conducta improductiva en busca del provecho propio. Índice en una escala de 0 a 100; los valores más altos representan sistemas burocráticos más autónomos.	Compilación de los autores basada en la Red del BID de Gestión y Transparencia de la Política Pública	4
2. Índice de capacidad burocrática funcional	Mide el grado en que la burocracia tiene sistemas de remuneración y sistemas para evaluar el desempeño de los funcionarios públicos. Índice en una escala de 0 a 100; los valores más altos indican sistemas con mayor capacidad técnica y mayores incentivos para su desempeño.	Compilación de los autores basada en la Red del BID de Gestión y Transparencia de la Política Pública	4

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
3. Índice de eficiencia burocrática	Mide el grado de eficiencia de la burocracia en la asignación de capital humano, dadas las restricciones de la política fiscal. Índice en una escala de 0 a 100; los valores más altos indican sistemas burocráticos más eficientes.	Compilación de los autores basada en la Red del BID de Gestión y Transparencia de la Política Pública	4
Tamaño de la burocracia	Porcentaje del total de la población empleada en el sector público.	Compilación de los autores basada en la Red del BID de Gestión y Transparencia de la Política Pública	4

#### Poder Judicial

Permanencia en el cargo de los jueces de la Corte Suprema	Permanencia promedio en el cargo (en años) de los jueces de la Corte Suprema durante el período 1960–1995.	Henisz (2000)	4
Índice de independencia del Poder Judicial (FEM)	Mide el grado de independencia del Poder Judicial de la influencia política de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas. Índice en una escala de 1 ( <i>muy influenciado</i> ) a 7 ( <i>totalmente independiente</i> ).	Foro Económico Mundial (2004)	4
Independencia judicial de facto (Feld y Voigt)	Promedio simple de ocho componentes, cada uno de los cuales se codifica entre 0 y 1 o se normaliza de modo que se sitúe entre 0 y 1: 1) permanencia efectiva promedio en el cargo de los integrantes del tribunal supremo, 2) desviaciones entre la permanencia real en el cargo y la que cabría prever en el entorno jurídico, 3) ¿se ha destituido a integrantes del tribunal supremo antes del fin de su mandato?, 4) cantidad de veces que el número de jueces ha cambiado desde 1960, 5) ¿han permanecido al menos constantes los ingresos de los jueces desde 1960?, 6) ¿ha permanecido al menos constante el presupuesto del tribunal supremo en términos reales desde 1960?, 7) ¿con cuánta frecuencia se han modificado los artículos pertinentes de la Constitución (o la ley en que se basa el tribunal supremo) desde 1960?, y 8) ¿en cuántos casos una de las otras ramas del	Feld y Voigt (2003)	4, 7

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
	gobierno ha permanecido inactiva cuando se necesitaba su acción para que una decisión del tribunal supremo entrara en vigor?		
<b>Sindicatos</b>			
Cobertura de los sindicatos	Trabajadores afiliados a sindicatos como porcentaje de la población económicamente activa.	McGuire (1997)	5
<b>VARIABLES MACROECONÓMICAS</b>			
Crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento promedio del PIB per cápita (en dólares de Estados Unidos ajustados por paridad del poder adquisitivo) entre 1980 y 2002.	Banco Mundial (varios años)	6
Índice de desarrollo humano	Combina mediciones de la esperanza de vida al nacer y el nivel de alfabetización de los adultos, el índice bruto de matrícula de la educación primaria, secundaria y terciaria combinadas, y una medición del PIB per cápita (en dólares de Estados Unidos ajustados por paridad del poder adquisitivo), con el fin de medir el nivel de desarrollo humano de los países. En este estudio se utilizó el cambio en el valor del índice entre 1980 y 2002.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (varios años)	6
Índice de reducción de la pobreza	El inverso del cambio en la tasa de pobreza entre 1980-1990 y 1995-2000. La tasa de pobreza se mide como el porcentaje de la población que tiene ingresos de menos de 1 dólar de Estados Unidos ajustado por paridad del poder adquisitivo.	Banco Mundial (varios años)	6
Índice agregado de bienestar (Sen)	Es una medición agregada del bienestar que combina el PIB per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo con el índice de desigualdad de Sen (igual a la media por [1 menos el coeficiente de Gini]). Véanse los detalles técnicos en Lambert (1993). En este estudio se utilizó el promedio del índice para el período 1990-2002.	Gasparini (2004)	6

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
Índice agregado de bienestar (Atkinson)	Es una medición agregada de bienestar que combina el PIB per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo con el índice de desigualdad de Atkinson (que toma una función de elasticidad de sustitución constante con un parámetro dado de aversión a la desigualdad). Véanse los detalles técnicos en Lambert (1993). En este estudio se utilizó el promedio del índice para el período 1990-2002.	Gasparini (2004)	6

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
<b>Conceptos técnicos y estadísticos</b>			
Análisis por conglomerados	<p>El análisis por conglomerados (o <i>clusters</i>) es una técnica utilizada para identificar grupos de observaciones homogéneos. Usando esta técnica es posible clasificar observaciones con características similares en diferentes subgrupos.</p> <p>Este documento sigue el método de Anderberg (1973) y utiliza el análisis por conglomerados de K-medias. Este análisis se basa en la <i>clasificación por vecindad de centroide más próximo</i>, que consiste en asignar a un conglomerado específico las observaciones que menos distan del centro del conglomerado (<i>centroide</i>). Dado que el número de conglomerados se define ex ante y los conglomerados se asignan de manera iterativa, las agrupaciones se identifican únicamente sobre la base de las distancias entre observaciones, y no según una selección del investigador.</p> <p>Para este estudio se utilizó el análisis por conglomerados a fin de clasificar a los países según distintas variables (características clave de las políticas públicas, variables políticas, etc.). En el caso del índice general de calidad de las políticas públicas se excluyó a Chile de la agrupación porque su puntuación era mucho mayor que la del resto de los países de la muestra. Debido a su alta puntuación, Chile fue colocado en una categoría separada, muy alta. Después se clasificaron los demás países, utilizando tres conglomerados, en las categorías <i>alta</i>, <i>media</i> y <i>baja</i>.</p>		3, 6
Correlación	<p>El análisis de correlación es una técnica estadística que permite determinar si un par de variables están relacionadas y en qué medida. El coeficiente de correlación puede situarse entre <math>-1</math> y <math>1</math>, y es una medida del grado de relación lineal entre dos variables. Un coeficiente de correlación de <math>1</math> indica que dos variables siempre se mueven juntas en la misma dirección, en cuyo caso se dice que están perfectamente correlacionadas. Un coeficiente de correlación de <math>-1</math> indica que dos variables siempre se mueven juntas pero en la dirección opuesta, en cuyo caso se dice que presentan una correlación negativa perfecta. Un coeficiente de correlación de <math>0</math> indica que dos variables se mueven de manera independiente, sin ningún tipo de asociación entre el movimiento de una y el movimiento de la otra. El coeficiente de correlación <math>r</math> entre dos variables <math>x</math> e <math>y</math> puede calcularse de la siguiente manera:</p>		6

$$r = \frac{n\sum xy - \sum x \sum y}{\sqrt{n(\sum x^2) - (\sum x)^2} \sqrt{n(\sum y^2) - (\sum y)^2}}$$

Variable	Descripción	Fuente	Capítulo(s)
----------	-------------	--------	-------------

donde  $n$  es el número de observaciones.

Es posible probar si un coeficiente de correlación es significativamente diferente de cero calculando el estadístico  $t$  del coeficiente y comparando este valor con las tablas del estadístico  $t$  que se encuentran en la mayoría de los libros de análisis estadístico. Para utilizar una tabla del estadístico  $t$ , es necesario conocer los grados de libertad (en este caso  $n - 2$ ) y seleccionar un nivel de confianza (generalmente 5%, aunque también suelen utilizarse 10% y 1%). Si el valor calculado es mayor que el valor de la tabla, se puede decir que el coeficiente de correlación es significativamente diferente de cero con el nivel de confianza seleccionado.

El estadístico  $t$  se calcula de la siguiente manera:

$$t = \frac{r \sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$$

donde  $r$  es el coeficiente de correlación y  $n$  es el tamaño de la muestra.

Correlación parcial	<p>La correlación parcial es una técnica estadística que puede mostrar si ciertos pares de variables están relacionados y en qué medida, controlando por el efecto de otras variables. Para calcular la correlación parcial entre <math>x</math> e <math>y</math>, controlando por una tercera variable <math>z</math>, es necesario realizar una regresión de <math>x</math> en <math>z</math> y después recuperar los residuos de esta regresión (es decir, el componente de <math>x</math> que no se puede explicar por <math>z</math>). Después es necesario realizar una regresión de <math>y</math> en <math>z</math> y recuperar los residuos de esta segunda regresión (es decir, el componente de <math>y</math> que no se puede explicar por <math>z</math>). La correlación entre estos dos conjuntos de residuos rendirá la correlación parcial (controlando por el efecto de <math>z</math>) entre <math>x</math> e <math>y</math>.</p> <p>En este estudio se calcularon regresiones parciales con el fin de aislar la correlación entre dos variables del nivel de desarrollo económico de un país. Se definió el desarrollo económico como el PIB per cápita de 1980 (en dólares de Estados Unidos ajustados según la paridad del poder adquisitivo).</p>	6
---------------------	--	---

*Página en blanco a propósito*

# Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5):1369–1401.
- . 2002. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics* 117(4):1231–94.
- Aguilar, Giovanna. 2003. *El sistema tarifario del servicio público de electricidad, una evaluación desde el punto de vista de los usuarios*. Documento de trabajo No. 224. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Alcántara Sáez, Manuel. 2002. *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Documento de trabajo No. 293. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.
- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, eds. 2001. *Partidos políticos de América Latina*. 3 vols. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alston, Lee, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira. 2005a. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-509. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2005b. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Altheide, David L. 1996. *Qualitative Media Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ames, Barry. 1995. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics* 57(2):324–43.
- . 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Anderberg, Michael R. 1973. *Cluster Analysis for Applications*. Nueva York: Academic Press.
- Angell, Alan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp. 2001. *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial. 2004. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile. Red de Centros de Investigación, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Araujo, María Caridad, Andrés Mejía Acosta, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián M. Saiegh y Simón Pachano. 2004. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador. Red de Centros de Investigación, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.

- Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCINET). 2003. *La regulación de las telecomunicaciones en Iberoamérica: situación actual*. Madrid: AHCINET.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2005. Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas en Guatemala. Ciudad de Guatemala. Documento mimeografiado.
- Banco Central de la República Dominicana. 2005. Estadísticas económicas: sector fiscal. Disponible en [http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Sector\\_Fiscal](http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Sector_Fiscal).
- Banco Mundial. 2003. *Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay 2004/2007*. Report No. 27341-PA. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005. Private Participation in Infrastructure (PPI) project database. Disponible en <http://ppi.worldbank.org/>.
- . Varios años. *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barro, Robert J. y David B. Gordon. 1983. A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model. *Journal of Political Economy* 91(4):589–610.
- Basañes, C. Federico, Eduardo Saavedra y Raimundo Soto. 1999. *Post-privatization Renegotiation and Disputes in Chile*. Documento de trabajo No. IFM-116. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bennett, Lance. 2003. News: *The Politics of Illusion*. 5th ed. Nueva York: Addison-Wesley Longman.
- Bergara, Mario y Andrés Pereyra. 2005. El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Bresser-Pereira, L. C. 2003. The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer. En B. R. Schneider y B. Heredia, eds., *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, FL: North-South Center Press/University of Miami.
- Brewer-Carías, Allan R. 1997. La jurisdicción constitucional en América Latina. En Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, eds., *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Calvo, Guillermo A. 1996. *Money, Exchange Rates, and Output*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Calvo, Guillermo A. y Allan Drazen. 1998. Uncertain Duration of Reform: Dynamic Implications. *Macroeconomic Dynamics* 2(4):443–55.
- Campodónico, Humberto. 2000. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú. *Serie recursos naturales e infraestructura* 8 (Marzo):1–84.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2005. *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-508. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Carey, John M. y John Polga-Hecimovich. 2004. Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. Dartmouth College, Hanover, NH. Documento mimeografiado.

- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart. 1995. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* 14(4):417–39.
- Carlson, Ingrid y J. Mark Payne. 2003. Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. En Koldo Echebarría, ed., *Red de gestión y transparencia de la política pública. Servicio civil: temas para un diálogo*. Washington, DC: Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Celani, Marcelo. 2000. *Reformas en la industria de las telecomunicaciones en Argentina*. Documento de trabajo No. 18. Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER), Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires.
- Chasqueti, Daniel J. 1999. Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971–1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10:25–46.
- . 2004. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En Jorge Lanzaro, ed., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastián M. Saiegh. 2004. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* 34(4):565–87.
- Collier, Ruth Berins y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Corrales, Javier. 2004. Multiple Preferences, Variable Strengths: The Politics of Education Reforms in Argentina. En Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson, eds., *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Cox, Cristián. 2003. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En Cristián Cox, ed., *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 2001. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2002. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. En David W. Brady y Mathew D. McCubbins, eds., *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Stanford University Press.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. 2002. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crisp, Brian F. 2001. The Impact of Candidate Selection Processes on Legislator Behavior in Venezuela. Trabajo preparado para el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), del 6 al 8 de septiembre, Washington, DC.
- Cukierman, Alex, Sebastian Edwards y Guido Tabellini. 1989. *Seigniorage and Political Instability*. Documento de trabajo No. 3199. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Dakolias, Maria. 1996. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*. Technical Paper No. 319. Banco Mundial, Washington, DC.
- Delannoy, Françoise. 2000. *Education Reforms in Chile, 1980–98: A Lesson in Pragmatism*. Education Reform and Management Publication Series, vol. 1, no. 1 (Junio). Banco Mundial, Washington, DC.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Dixit, Avinash K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Draibe, Sônia M. 2004. Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reforms in Brazil. En Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson, eds., *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC.: Woodrow Wilson Center Press.
- Drake, Paul e Iván Jaksic. 1999. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Drazen, Allan. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. 2004. *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Documento de trabajo No. 740. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, Bogotá.
- Espínola, Viola y Claudio de Moura Castro, eds. 1999. *Economía política de la reforma educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo. 1998. Conflicto y concertación: gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989–1995). *Desarrollo Económico—Revista de Ciencias Sociales* 37(148):559–90.
- Feld, Lars y Stefan Voigt. 2003. Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators. *European Journal of Political Economy* 19(3):497–527.
- Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi. 2000. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* 32(2):151–70.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. 2005. Instituciones fiscales. En Eduardo Lora, ed., *El estado de la reforma del Estado*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. De próxima publicación.
- Fischer, Ronald y Pablo Serra. 2002. Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile. *Perspectivas* 6(1):45–78.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2005. *Paraguay: 2004 Article IV Consultation and Second Review under the Stand-By Arrangement and Requests for Waiver and Modifications of Performance Criteria*. Country Report No. 05/59. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Foweraker, Joe. 1998. Institutional Design, Party Systems, and Governability—Differentiating the Presidential Regimes of Latin America. *British Journal of Political Science* 28(4):651–76.

- Fraser Institute. Varios años. *Economic Freedom of the World*. Disponible en [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).
- Freedom House. 2004. *Freedom in the World 2004: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Freidenberg, Flavia y Francisco Sánchez López. 2002. ¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina. *Revista de Estudios Políticos* 118:321–61.
- Gasparini, Leonardo. 2004. Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean. En David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton, eds., *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Gómez-Lobo, Andrés y Miguel Vargas. 2002. La regulación de las empresas sanitarias en Chile: una revisión crítica. *Perspectivas* 6(1):79–110.
- Grindle, Merilee S. 2004a. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2004b. Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico. En Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson, eds., *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Hanson, E. Mark. 1997. *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Documento de trabajo No. 9. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Diálogo Interamericano, Washington, DC.
- Henisz, Witold. 2000. The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics* 12(1):1–31.
- Hirschman, Albert O. 1967. *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hughes, Sallie. 2005. The Role of the Latin American News Media in the Policymaking Process: A First Look. Trabajo preparado para la convención de la Association for Education in Journalism and Mass Communication, del 10 al 13 de agosto, San Antonio, TX.
- Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2002. Judicial Independence in Unstable Environments: The Argentine Supreme Court, 1936–1998. *American Journal of Political Science* 46(4):699–716.
- Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jones, Mark P. 2005. The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9(2):139–66.
- Jones, Mark P., Sebastián M. Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2002. Amateur Legislators—Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science* 46(3):656–69.

- Kaufman, Robert R. y Joan M. Nelson, eds. 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Kweitel, Mercedes, Ariana Koffsmom, Federico Marongiu, Florencia Mezzadra, Axel Rivas y Pablo Rodríguez del Pozo. 2003. *Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina*. Documento de trabajo No. 2. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1):3–27.
- Lambert, Peter J. 1993. *The Distribution and Redistribution of Income*. 2nd ed. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press.
- Latinobarómetro. Varios años. Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana. Disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Lehoucq, Fabrice. 2005. Policymaking, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif y Gabriel Negretto. 2005. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-512. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Levy, Brian y Pablo T. Spiller. 1994. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. *Journal of Law, Economics and Organization* 10(2):201–46.
- Linz, Juan J. 1990. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1(1):51–69.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan. 1967. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. En Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Longo, Francisco. 2005. Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis. Trabajo preparado para la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 17 y 18 de marzo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Mahon, James E. 2004. Expanded Discussion of Data Analysis from "Causes of Tax Reform in Latin America." *Latin American Research Review*, Primavera. Disponible en [http://64.233.161.104/search?q=cache:dyVemrv\\_hw8J:www.williams.edu/PoliSci/mahon/TaxReformDataAnalysis.htm+&hl=en](http://64.233.161.104/search?q=cache:dyVemrv_hw8J:www.williams.edu/PoliSci/mahon/TaxReformDataAnalysis.htm+&hl=en).
- Mailath, George J., Stephen Morris y Andrew Postlewaite. 2001. *Laws and Authority*. Yale University, New Haven, CT. Documento mimeografiado.
- Mainwaring, Scott. 1993. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26(2):198–228.

- . 1997. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. En Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 1998. *Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization*. Documento de trabajo No. 260. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.
- . 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. 1995. Introduction: Party Systems in Latin America. En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. En Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. 2005a. Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America. Tesis doctoral, Department of Political Science, Columbia University, Nueva York.
- . 2005b. The Role of Latin American Cabinets in the Policymaking Process. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- McGuire, James W. 1997. *Peronism without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Mejía Acosta, Andrés. 2004. Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador. Tesis doctoral, Department of Political Science, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.
- . 2005. The Policymaking Process in Jamaica: Fiscal Adjustment and Crime Fighting Policies. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Melo, Marcus André. 2004. Explaining Tax Reforms and the Capacity to Tax: The Divergent Paths of Argentina and Brazil. Trabajo preparado para el Workshop on Taxation and Development: Essays on the New Politics of Taxation and Accountability, Danish Institute for International Studies/Institute of Development Studies (DIIS), 14 y 15 de junio, Copenhague.
- Mizala, Alejandra, Pablo González, Pilar Romaguera y Andrea Guzmán. 2002. Chile: la recuperación de la profesión docente es posible. En Juan Carlos Navarro, ed., *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC: Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molinas, José R. y Aníbal Pérez-Liñán. 2005. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Molinas, José, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián M. Saiegh. 2005. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay: 1954–2003*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-502. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Monaldi, Francisco. 2005. The Role of Sub-national Political Authorities in the National Policymaking Process: A Comparative Perspective of Latin American Cases. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Monaldi, Francisco, Rosa Amelia González, Richard Obuchi y Michael Penfold. 2005. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-507. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Morgenstern, Scott. 2002. Towards a Model of Latin American Legislatures. En Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, Bernardo y Carlos Pereira. 2005. The Cost of State Reform in Latin America. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Murillo, María Victoria. 1999. Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 41(1):31-57.
- . 2005a. Partisanship amidst Convergence: Labor Market Reforms in Latin America. *Comparative Politics* 37(4):441-58.
- . 2005b. The Role of Labor Unions in the PMP. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Murillo, María Victoria y Andrew Schrank. 2005. With a Little Help from My Friends: External and Domestic Allies and Labor Rights in Latin America. *Comparative Political Studies* 38(8):971-99.
- Navarro, Juan Carlos, ed. 2002. *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC: Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navia, Patricio y Julio Ríos-Figueroa. 2005. The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America. *Comparative Political Studies* 38(2):189-217.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez, Iván. 2003. El profesorado, su gremio, y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente. En Cristián Cox, ed., *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1999. *Panorama Laboral 1999: América Latina y el Caribe*. Disponible en [www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/1999/texto.pdf](http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/1999/texto.pdf).
- Oszlak, Oscar. 2003. Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En David Arellano, Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak y Regina Pacheco, eds., *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Ministerio de Administraciones Públicas (MAP); Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo-Flórez y Andrés Allamand Zavala. 2002. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pedersen, Mogens N. 1983. Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948–1977: Explorations in Explanation. En Hans Daalder y Peter Mair, eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Londres: Sage.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller. 2004. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies* 37(7):781–815.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pritchard, David. 1992. The News Media and Public Policy Agendas. En J. D. Kennamer, ed., *Public Opinion, the Press, and Public Policy: An Introduction*. Westport, CT: Praeger.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar; Altea;aurus; Alfaguara, S.A.
- . Varios años. *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, S.A.
- Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Varios años. Proyecto de Elites Latinoamericanas, 1994–2005. Manuel Alcántara, Director. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.
- Rauch, James E. y Peter B. Evans. 2000. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75:49–71.
- Rivas, Axel. 2004. *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: GRANICA–Universidad de San Andrés.
- Roberts, Kenneth. 2002. Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative International Development* 36(4):3–33.
- Rodríguez, Victoria E. 1997. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rodrik, Dani. 1989. Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide. *World Economy* 12(1):1–16.
- . 1995. Political Economy of Trade Policy. En Gene M. Grossman y Kenneth Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Vol. 3. Amsterdam: Elsevier.
- Saiegh, Sebastián M. 2005. The Role of Legislatures in the Policymaking Process. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Santiso, Javier y Laurence Whitehead. 2005. Ulysses and the Sirens: Political and Technical Rationality in Latin America. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2005. Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin America. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- Shapiro, Martin y Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Shepherd, Geoffrey y Jeff Rinne. 2005. Brazil. In *Building on Strengths: Lessons from Comparative Public Administration Reforms*. Preparado para el Gobierno de la Federación Rusa por Nick Manning y Neil Parison, con Kathy Lalazarian, Jana Orac y Jeff Rinne. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Shetreet, Shimon. 1985. Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges. En Shimon Shetreet y Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht: Nijhoff.
- Shirley, Mary M. 2005. Institutions and Development. En Claude Ménard y Mary M. Shirley, eds., *Handbook of New Institutional Economics*. Nueva York: Springer.
- Shome, Parthasarathi. 1999. La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración. Trabajo preparado para el XI Seminario Regional de Política Fiscal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del 25 al 28 de enero, Brasilia.
- Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sousa, Mariana. 2005. Judicial Reforms, the PMP, and Public Policy. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2003. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2003. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics and Organization* 19(2):281–306.
- . 2005. The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities. En Claude Ménard y Mary M. Shirley, eds., *Handbook of New Institutional Economics*. Nueva York: Springer.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. 2005. Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Swanson, David L. 2004. Transnational Trends in Political Communication: Conventional Views and New Realities. En Frank Esser y Barbara Pfetsch, eds., *Comparing Political Communication: Theories, Cases, and Challenges*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tate, C. Neal. 1992. Comparative Judicial Review and Public Policy: Concepts and Overview. En Donald W. Jackson y C. Neal Tate, eds., *Comparative Judicial Review and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood.

- Tommasi, Mariano. 2002. *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s*. Documento de trabajo No. 147. Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Stanford, CA.
- Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font. 2001. *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de trabajo No. 35. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Urrutia, Miguel. 1991. On the Absence of Economic Populism in Colombia. En Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vargas, Jorge Enrique. 1999. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía, eds., *Hacia el rediseño del Estado: análisis institucional, reformas y resultados económicos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores.
- Vispo, Adolfo. 1999. *Los entes de regulación: problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman, eds. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Werneck, Rogério L. F. 2000. *Tax Reform in Brazil: Small Achievements and Great Challenges*. Documento de trabajo No. 83. Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Stanford, CA.
- Wikipedia. 2005. Sales tax. Disponible en [http://en.wikipedia.org/wiki/Sales\\_tax](http://en.wikipedia.org/wiki/Sales_tax).
- Winer, Stanley L. y Walter Hettich. 2003. The Political Economy of Taxation: Positive and Normative Analysis When Collective Choice Matters. En Charles K. Rowley y Friedrich Schneider, eds., *The Encyclopedia of Public Choice*. Vol. 1. Dordrecht: Kluwer Academic.
- World Economic Forum. 2004. *The Global Competitiveness Report 2003–2004*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2005. *The Global Competitiveness Report 2004–2005*. Nueva York: Oxford University Press.
- . Varios años. *The Global Competitiveness Report—Executive Opinion Survey*. Disponible en [www.weforum.org](http://www.weforum.org).
- Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello. 2005. El rol de la burocracia en el PMP en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.

*Página en blanco a propósito*

# Lista de siglas

- AD** Acción Democrática (Venezuela)
- AHCIET** Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones
- ANCAP** Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (Uruguay)
- ANEF** Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (Chile)
- ANMEB** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (México)
- ANTEL** Administración Nacional de Telecomunicaciones (Uruguay)
- APRA** Alianza Popular Revolucionaria (Perú)
- ASIES** Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
- BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- CAF** Corporación Andina de Fomento
- CARICOM** Comunidad del Caribe
- CEN** Comité Ejecutivo Nacional (México)
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CERES** Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Uruguay)
- CGT** Confederación General del Trabajo (Argentina)
- CIEN** Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)
- Cieplan** Corporación de Estudios para Latinoamérica (Chile)
- Cinve** Centro de Investigaciones Económicas (Uruguay)
- CNT** Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Argentina)
- Cofins** Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Brasil)
- CONSED** Consejo Nacional de Secretarios de Educación (Brasil)
- COPEI** Comité de Organización Política Electoral Independiente (Venezuela)
- CPMF** Contribución Provisional sobre Movimientos Financieros (Brasil)
- CTC** Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.
- CTE** Comisión de Tarifas Eléctricas (Perú)
- CTM** Confederación de Trabajadores de México
- CTV** Confederación de Trabajadores de Venezuela
- DAS** Dirección y Asesoramiento Superior (Brasil)
- ENAP** Escuela Nacional de Administración Pública (Brasil)
- ENTEL** Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.
- ESAF** Escuela de Administración de las Finanzas Públicas (Brasil)
- Fedesarrollo** Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Colombia)
- FIEL** Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (Argentina)
- FMI** Fondo Monetario Internacional
- FONID** Fondo Nacional de Incentivo Docente (Argentina)
- FRG** Frente Republicano Guatemalteco
- FSE** Fondo Social de Emergencia (Brasil)

- Fusades** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social  
**ICE** Instituto Costarricense de Electricidad  
**ICM** Informe sobre competitividad mundial  
**ICMS** Impuesto a la circulación de mercaderías y servicios  
**IDH** Índice de desarrollo humano  
**IEMA** Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias  
**INCAE** Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Costa Rica)  
**IPC** Índice de precios al consumidor  
**IPES** Informe de Progreso Económico y Social  
**IPI** Impuesto sobre los productos industriales  
**IUSI** Impuesto Único sobre Inmuebles  
**IVA** Impuesto al valor agregado  
**JLP** Partido Laborista de Jamaica  
**MST** Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (Brasil)  
**MVR** Movimiento Quinta República  
**OIT** Organización Internacional del Trabajo  
**ONG** Organización no gubernamental  
**OSINERG** Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (Perú)  
**PAN** Partido Acción Nacional (México)  
**PELA** Proyecto de Elites Latinoamericanas  
**PEP** Proceso de formulación de políticas  
**PIB** Producto interno bruto  
**PJ** Partido Justicialista (Argentina)  
**PLN** Partido Liberación Nacional (Costa Rica)  
**PNP** Partido Popular Nacional (Jamaica)  
**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PRD** Partido de la Revolución Democrática (México)  
**PRI** Partido Revolucionario Institucional (México)  
**PT** Partido de los Trabajadores (Brasil)  
**PTB** Partido Laborista Brasileño  
**PUSC** Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)  
**SNCF** Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (México)  
**SNED** Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (Chile)  
**SRF** Secretaría de Ingresos Federales (Brasil)  
**SUBTEL** Subsecretaría de Telecomunicaciones (Chile)  
**UNDIME** Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Brasil)  
**URD** Unión Republicana Democrática (Venezuela)  
**UTE** Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

Después de haber trabajado durante los últimos 20 años como profesional en el campo del desarrollo, me complace ver que este libro del BID da justo en la tecla. Los encargados de la formulación de políticas en toda América Latina se beneficiarán enormemente de este ejercicio de buena calidad en el ámbito de la economía política de las políticas públicas. En vez de empujarlos hacia el atolladero del desarrollo de una lista interminable de “políticas óptimas”, que van en contra del clima político y las percepciones populares, se les muestra cómo aprovechar las oportunidades para obtener resultados positivos de las políticas. Es una gran contribución.

**Alejandro Foxley**  
*Senador y ex Ministro de Hacienda de Chile*

Este informe muestra que el proceso político que sustenta la reforma económica no es menos importante que el contenido de la reforma, e incluso, puede ser más importante aún. Por consiguiente, representa un adelanto genuino en el pensamiento de las instituciones multilaterales de desarrollo.

**Dani Rodrik**  
*John F. Kennedy School of Government, Harvard University*

El BID ha estado a la vanguardia de los intentos sistemáticos para comprender la situación de la economía de los países latinoamericanos. Sus incursiones en la política de la política económica son particularmente relevantes. En este libro fascinante, el BID trasciende los límites de un simple análisis de las políticas deseables y las reformas cruciales para explorar la manera en que el proceso político afecta a la política de gobierno. Examina la forma en que las instituciones electorales y legislativas, las burocracias, los sistemas jurídicos y las presiones de grupos sociales influyen en importantes políticas públicas de la región. Este valioso libro muestra que no podemos comprender la realidad económica actual de América Latina ni pensar seriamente en mejorarla sin un análisis sistemático y riguroso de la economía política de la formulación de la política económica en América Latina.

**Jeffry Frieden**  
*Department of Government, Harvard University*

Esta obra constituye un importante esfuerzo para comprender la forma en que las reglas y costumbres del juego político influyen en la capacidad de los gobiernos de América Latina para adoptar buenas políticas económicas y sociales. Este libro es un instrumento muy importante que permite comprender que los obstáculos para el desarrollo son principalmente de índole política.

**César Gaviria**  
*Ex Secretario General de la OEA y ex Presidente de Colombia*



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

[www.planeta.com.mx](http://www.planeta.com.mx)  
[www.editorialplaneta.com.mx](http://www.editorialplaneta.com.mx)

**Grupo  Planeta**

ISBN: 1-59782-009-1  
ISSN: 0253-6013

