



**La política de las  
políticas públicas:  
Re-examinando la calidad de  
las políticas públicas y las  
capacidades del Estado en  
América Latina y el Caribe**

María Franco Chuaire  
Carlos Scartascini

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Departamento de  
Investigación y  
Economista Jefe

**RESUMEN DE POLÍTICAS**

# IDB-PB-220

Julio 2014

# **La política de las políticas públicas:**

**Re-examinando la calidad de las políticas públicas  
y las capacidades del Estado en América Latina y  
el Caribe**

María Franco Chuaire  
Carlos Scartascini



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2014**

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Franco Chuaire, María.

La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe / María Franco Chuaire, Carlos Scartascini.  
p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 220)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Political planning—Latin America. 2. Political planning—Caribbean Area. 3. Public administration—Latin America. 4. Public administration—Caribbean Area. I. Scartascini, Carlos G., 1971-. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. III. Título. IV. Serie. IDB-PB-220

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

## Resumen\*

La mayoría de los análisis sobre los resultados de las políticas públicas y los trabajos analíticos intentan encontrar la combinación de políticas que puedan producir los mejores resultados para el desarrollo. Sin embargo, a la larga, lo que al parecer importa para explicar los resultados de desarrollo no son tanto las especificidades de una política pública específica sino el conjunto de características de las políticas públicas como ser su estabilidad. Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe se observa un retraso con respecto a otras regiones en esta materia. Las características de las políticas públicas dependen de la calidad de las instituciones de gobierno, pero los países de América Latina y el Caribe tampoco se han destacado en ese aspecto. Sin embargo, no todos los países son iguales. Mientras que unos pocos países han logrado situarse a la par con el mundo desarrollado, más de dos tercios de los países en América Latina y el Caribe tienen puntajes por debajo de la media mundial. Este documento de políticas debería alentar a los investigadores a utilizar los datos que se han generado para medir las características de las políticas públicas y la calidad de las instituciones de gobierno, y podría ayudar a los responsables de las políticas a identificar qué instituciones pueden estar reduciendo la posibilidad de surgir y salir adelante. Algunas de las recomendaciones de política pueden contribuir a cambiar de camino.

**Códigos JEL:** D72, D73, D78

**Palabras clave:** Procesos de formulación de políticas, Políticas públicas, Capacidades gubernamentales

---

\* Este informe de políticas resume el trabajo que hemos desarrollado con varios coautores durante casi una década. Estamos enormemente agradecidos con las numerosas personas que han contribuido con comentarios y sugerencias a lo largo de los años, y sobre todo con los colegas que han contribuido al esfuerzo de esta empresa. Concretamente, nada habría sido posible sin la orientación y los trabajos pioneros de Mariano Tommasi, coautor de la mayoría de las referencias citadas aquí, y que ha aportado comentarios a versiones anteriores de este documento de políticas. La información y las opiniones presentes en esta publicación son exclusivamente las del/los autor(es), y ni el Banco Interamericano de Desarrollo, ni su Junta de Directores Ejecutivos ni los países que representan expresan ni implican un aval de dichas opiniones.

*Nota:* Este informe de políticas acompaña la base de datos:

Franco Chuaire, M. y C. Scartascini, con H. Berkman, D. Focanti, E. Stein, y M. Tommasi. 2013. "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset. 2013 Update." [IDB Database 112](#). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

## Resumen Ejecutivo

- Puede que las políticas públicas mejor diseñadas no tengan ningún efecto si tienen una corta vida y son modificadas constantemente. Por lo tanto, la estabilidad del entorno de las políticas (entre otros rasgos de las políticas) es tan importante –o incluso más importante que- su contenido.
- Al parecer, en el largo plazo, las características de las políticas públicas, como su estabilidad (si las políticas exitosas siguen vigentes a pesar de cambios de los vientos políticos) y adaptabilidad (si las políticas deficientes pueden ser remplazadas) son significativas para explicar los resultados en el desarrollo.
- América Latina y el Caribe (ALC) acusan un retraso con respecto a otras regiones en cuanto a la calidad de las características de las políticas públicas.
- Concretamente, ha tenido peores resultados en términos relativos en coordinación, calidad de implementación y eficiencia de las políticas públicas. Tiene resultados relativamente mejores en cuanto a la orientación hacia el interés colectivo.
- No todos los países tienen malos resultados. Algunos como Chile, Costa Rica y Uruguay tienen resultados similares a los países desarrollados de altos ingresos.
- Las características de las políticas no son exógenas. Dependen de la calidad de las instituciones de gobierno, como la institucionalización del congreso, la independencia del poder judicial y la calidad del servicio civil. Si bien el índice tiene una puntuación comparativamente mejor en la institucionalización de los partidos, su valor absoluto sigue siendo bajo. Hay amplio margen para mejorar.
- Una vez más, no todos los países tienen la misma calidad institucional. Países como Chile, Costa Rica y Uruguay se sitúan junto al mundo desarrollado. Por otro lado, dos países de cada tres en ALC tienen puntuaciones por debajo de la media mundial.
- Principales recomendaciones de política:
  - \*Fomentar inversiones en las capacidades del Estado.
  - \* Intentar facilitar y crear consistencia a través del tiempo en el diseño, calidad de implementación y vigilancia del cumplimiento de las políticas.
  - \* Fomentar el consenso y la cooperación intertemporal entre los actores políticos nacionales.

## 1. Introducción

La mayoría de los análisis sobre los resultados de las políticas públicas y los trabajos analíticos intentan encontrar la combinación de políticas que puedan producir los mejores resultados para el desarrollo. Los debates sobre si las empresas de servicios públicos (por ejemplo, electricidad, gas, transporte) funcionan mejor en manos privadas o públicas, si proporcionar computadores portátiles a los estudiantes o utilizar el dinero en otros ámbitos del sistema educativo, si los bancos centrales deberían ser independientes o no y qué tipo de política monetaria deberían seguir, y si los salarios mínimos tienen sentido y cuál debería ser su nivel, son algunos de los temas que tienden a dominar las discusiones de política pública. Estos debates usualmente se dan antes o como consecuencia de cambios radicales de políticas. En América Latina, concretamente, ha sido habitual pasar de políticas públicas que favorecen el control del Estado en la economía a políticas que favorecen el mercado, para luego volver a una situación en la que es el sector público el que gestiona gran parte de la economía. De la misma manera, las políticas de comercio exterior, de tipo de cambio, de salarios mínimos, de controles de precios y las políticas industriales también han cambiado radicalmente a lo largo de los años en numerosos países de la región.

Si bien algunas políticas tienden a tener mejores resultados que otras, parece estar surgiendo un nuevo consenso en torno al hecho de que no existe necesariamente un conjunto universal de políticas “correctas”. Lo que puede funcionar en un momento del tiempo en un determinado país puede no funcionar en un lugar diferente o en el mismo lugar en otro momento. Sin embargo, algunas características de las políticas (o los detalles de su implementación) pueden importar tanto como el detalle de las políticas. Por ejemplo, características tales como la credibilidad de una política pueden importar mucho más que su contenido porque el hecho de que una política permanezca vigente da a los actores la capacidad de adaptarse, invertir y responder eficientemente a ella. Por otro lado, es posible que la introducción de la “mejor política” en un entorno sumamente incierto no produzca ningún beneficio.<sup>1</sup>

Tener políticas creíbles no significa necesariamente que éstas tengan que ser rígidas. Si bien tener políticas estables es un imperativo, también es importante que tengan la

---

<sup>1</sup> Rodrik (1995) demuestra esto estudiando países que aplicaron las mismas políticas pero tuvieron grados muy diferentes de éxito.

flexibilidad para cambiar cuando las condiciones lo exigen. La distribución de los beneficios de cualquier política también es relevante, sobre todo cuando compensar a los perdedores posteriormente no es fácil.

Esta búsqueda de mejores resultados en el desarrollo y la conciencia de que no hay recetas mágicas, contribuyeron a motivar al Departamento de Investigación del BID a comienzos de los años 2000 a dirigir un proyecto con el fin de construir medidas de las características o rasgos clave de las políticas públicas más allá de su contenido específico (por ejemplo, si algunos impuestos concretos son altos o bajos). Las características de las políticas definidas en el proyecto, basadas en trabajos pioneros de Pablo Spiller y Mariano Tommasi, que fueron resumidas por primera vez en la publicación insignia del BID *La política de las políticas públicas* (PoP, BID 2005), son las siguientes: *estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, eficiencia, calidad de implementación y cumplimiento de la vigilancia y orientación hacia el interés colectivo.*

¿Qué determina que una política tenga más o menos de estas características? En otras palabras, ¿cómo se explica que las administraciones del gobierno conserven las buenas políticas introducidas por gobiernos de oposición? ¿A qué se debe que los gobiernos cambien aquellas políticas deficientes aun cuando éstas hayan sido implementadas por la administración en el poder? El proceso de elaboración de las políticas públicas en las democracias modernas se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios entre diversos actores políticos y socioeconómicos.<sup>2</sup> Cada actor político intenta que se cumplan sus propios intereses dadas las limitaciones a que se enfrenta, como ser reelegido o favorecer a quienes lo han apoyado en el pasado. Si la cooperación a largo plazo con otros actores no es posible, cada agente probablemente favorecerá políticas oportunistas de corto plazo en lugar de políticas de largo plazo que podrían favorecer a otros.

¿Cuáles son las condiciones que hacen más probable la cooperación? Como lo resumía *La política de las políticas públicas* y otros trabajos relacionados, hay ciertas condiciones que aumentan la probabilidad de que los actores políticos cooperen a lo largo del tiempo a pesar de pertenecer a diferentes grupos políticos. Entre las condiciones que

---

<sup>2</sup> Ver Spiller, Stein y Tommasi (2003) y Spiller y Tommasi (2007), para un análisis más detallado y una formalización de este marco.

contribuyen a esa cooperación, las cuestiones de credibilidad y la capacidad de hacer cumplir los acuerdos políticos y de las políticas son cruciales para que los actores políticos sean capaces de participar en transacciones intertemporales.<sup>3</sup> Es decir, algunas de las condiciones son tener un conjunto relativamente pequeño de actores (individuos o partidos políticos) que tengan un interés a largo plazo en los resultados, e instituciones que contribuyan a hacer respetar los acuerdos. Sólo la cooperación de los actores a lo largo del tiempo permite que las políticas se mantengan cuando asume una nueva administración. De la misma manera, en una atmósfera de cooperación intertemporal, los actores pueden ponerse de acuerdo para cambiar las políticas cuando éstas no funcionan, y también pueden ponerse de acuerdo sobre políticas que beneficiarían a sectores más amplios de la población en lugar de ayudar únicamente a sus más estrechos partidarios.

Se ha descubierto que diversas características de los procesos de elaboración de las políticas públicas y de las instituciones políticas tienen importancia cuando se trata de promover una elaboración más cooperativa de las políticas y, por lo tanto, políticas de alta calidad.<sup>4</sup> Estas son las siguientes:

- *Partidos políticos bien institucionalizados* (sobre todo partidos que tienen orientaciones programáticas nacionales). Los partidos programáticos institucionalizados tienden a ser actores consistentes a largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o alianzas) institucionalizados tendrá más probabilidades de generar una cooperación intertemporal y de establecer posiciones consensuales sostenidas sobre las políticas en asuntos cruciales (*políticas de Estado*).
- *Un poder legislativo con fuertes capacidades de elaboración de políticas*: el poder legislativo es el escenario ideal para negociaciones políticas eficientes. Las políticas tienden a ser mejores cuando los

---

<sup>3</sup> Además de la dimensión clave del *tiempo*, hay un elemento *espacial* en estas negociaciones, ya que éstas pueden tener lugar en panoramas con niveles cambiantes de “institucionalización”: mientras en un extremo las instituciones formales como el Congreso y los partidos son el punto central de las demandas de los actores socioeconómicos, en el otro extremo del espectro, la “calle” puede proporcionar el espacio para que los grupos de interés desplieguen tecnologías políticas alternativas (por ejemplo, bloqueo de caminos) para influir en la política económica (Scartascini y Tommasi, 2012a).

<sup>4</sup> BID (2005), Stein y Tommasi (2007), Scartascini, Stein y Tommasi (2009).

legisladores desarrollan capacidades de elaboración de las políticas y participan constructivamente en la elaboración de políticas nacionales, y no cuando simplemente adoptan un rol subordinado a los deseos del ejecutivo (o cuando se oponen ciegamente de una manera no constructiva).

- *Un poder judicial independiente*: un poder judicial independiente que funcione bien puede facilitar los intercambios y fomentar las negociaciones entre los actores políticos cuando vela por el cumplimiento que los ata a sus compromisos y asegura que ninguno de los actores sobrepase sus límites.
- *Un servicio civil bien preparado*: un servicio civil fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas consiguiendo que éstas sean más estables, mejorando la calidad general de la implementación e impidiendo que los intereses particulares capturen los beneficios de las políticas públicas.

En los trabajos preparatorios para *La política de las políticas públicas*, se construyeron indicadores de varias de estas capacidades institucionales para diversos países de América Latina (BID, 2005; Stein y Tommasi, 2007). Estos datos son el resultado de estudios detallados de la economía política del proceso de elaboración de las políticas económicas en trece países, algunos de los cuales fueron publicados posteriormente en el volumen *El juego político en América Latina* (Scartascini *et al.*, 2010); en estudios centrados en los protagonistas que versan sobre el congreso, el poder judicial, el servicio civil, los partidos políticos y el gabinete, que fueron publicados en el volumen *How Democracy Works* (Scartascini, Stein y Tommasi, 2010); y en la opinión de expertos. Los datos fueron posteriormente ampliados a una muestra amplia de países utilizando los indicadores disponibles de fuentes internacionales de datos (Berkman *et al.*, 2009). Ambos conjuntos de indicadores, el específico de América Latina y el basado en la muestra mundial, tienen relativamente buenas correlaciones, lo cual hace pensar que los datos están midiendo algo significativo (Scartascini *et al.*, 2008, 2009, 2013). Por otro lado, cuando es posible, hemos contrastado los datos con datos más objetivos que en algunos casos están

disponibles, aunque para muestras mucho más pequeñas.<sup>5</sup> Los datos han sido útiles para analizar empíricamente las relaciones que emergen del marco conceptual. Este trabajo ha llevado a diversos hechos estilizados y resultados.<sup>6</sup>

En primer lugar, **las capacidades gubernamentales son fundamentales para contar con políticas públicas con mejores características.** Los países que tiene burocracias más capaces, congresos más institucionalizados, un poder judicial independiente y partidos políticos institucionalizados tienden a tener políticas más estables, adaptables, coherentes, eficientes y sensibles al interés público (BID, 2005; Stein y Tommasi, 2007; Scartascini y Tommasi, 2012b; Scartascini, Stein y Tommasi, 2013).

En segundo lugar, **mejores características de las políticas públicas producen mejores resultados en el desarrollo.** Por extensión, **mejores capacidades gubernamentales producen mejores resultados en el desarrollo.** Básicamente, se ha demostrado que tanto las mejores características de las políticas como las mejores capacidades del Estado están correlacionadas con tasas más altas de crecimiento del PIB per cápita y con mejoras en el Índice de Desarrollo Humano (Scartascini *et al.*, 2008, 2009; Ardanaz, Scartascini y Tommasi, 2011; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2012).

En tercer lugar, **mejores capacidades del Estado producen políticas públicas mejor diseñadas.** También se ha demostrado que las mejores capacidades gubernamentales están positivamente correlacionadas con políticas asociadas con aumentos de la productividad a largo plazo, como sistemas tributarios y subsidios de gobierno menos distorsionadores, un sector formal más amplio, infraestructura de mejor calidad, flexibilidad del mercado laboral y facilidad para la entrada de empresas (Scartascini y Tommasi, 2010). Además, las mejores capacidades del Estado generan las condiciones para un mayor desarrollo financiero (Becerra, Cavallo y Scartascini, 2012), avanzan más rápidamente para lograr los objetivos de las políticas de desarrollo en ámbitos del sector social (Cingolani, Thomsson y de Crombrughe, 2013), y gastos en salud y educación más efectivos (Scartascini, Stein y Tommasi, 2008). Los países con capacidades superiores

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, hemos comprobado la correlación de nuestro índice de adaptabilidad con los indicadores de Braun y Di Gresia (2002), que señalan si las políticas sociales se adecúan bien al ciclo macroeconómico, en 20 países en América Latina para los que hay datos disponibles. La correlación es 0,49 y es estadísticamente significativa. Otras comprobaciones con las variables fiscales quedan recogidas en Scartascini, Stein y Tommasi (2013).

<sup>6</sup> En el apéndice D.2 añadimos una lista incompleta de trabajos que han utilizado los datos.

pueden ser capaces de diseñar mejores marcos fiscales (File y Scartascini, 2012). Por ejemplo, una burocracia más capaz puede contribuir a generar las condiciones para la implementación de sistemas avanzados de gestión de las finanzas públicas, como los presupuestos por resultados. Al parecer, estas mejores políticas permiten a los gobiernos responder más adecuadamente a los riesgos externos (Franco Chuaire, Scartascini y Tommasi, 2014).

## **2. Las Características de las Políticas en 2013**

Siguiendo con el trabajo iniciado hace una década, hemos actualizado la base de datos original (Berkman *et al.* 2009) con toda la información disponible hasta la fecha (Franco Chuaire *et al.*, 2013). Dado que los conceptos que intentamos capturar requieren el uso de datos para varios años (por ejemplo, para definir si las políticas en un país son estables o no, es necesario utilizar largas series de datos), no tenemos el grado de libertad para generar series temporales en las variables que construimos.<sup>7</sup> En cambio, cada nuevo dato en los indicadores subyacentes aumenta la confianza en las medidas que utilizamos. Por el mismo motivo, los índices no evalúan las tendencias recientes de un país sino los equilibrios a largo plazo. Por lo tanto, si un país ha cambiado drásticamente su proceso de elaboración de políticas y pasa de producir políticas con malas características a tener políticas virtuosas, no quedaría totalmente capturado aquí.

### **2.1. Definiciones**

Las definiciones específicas de las características de las políticas son las siguientes (las fuentes específicas de datos están incluidas en el Anexo D):

- **Estabilidad de las políticas:** mientras algunos países parecen capaces de conservar la mayoría de las políticas a lo largo del tiempo, en otros

---

<sup>7</sup> Los índices son evaluados a lo largo de un período extenso con el fin de capturar tendencias de largo plazo en lugar de variaciones de corto plazo. Por consiguiente, los componentes de cada índice abarcan un tiempo que a veces va de comienzos de los años ochenta a finales de la década del 2000. Por ejemplo, para el Índice de Capacidad del Servicio Civil, usamos diferentes medidas de la calidad y eficiencia de la burocracia, incluyendo el Índice de Calidad Burocrática de la Guía Internacional de Riesgo País (International Country Risk Guide o ICRG) para el periodo 1980-2005.

las políticas cambian con frecuencia, a menudo como respuesta a cambios menores en los vientos políticos. Tener políticas estables no significa que las políticas no pueden cambiar en absoluto, sino que los cambios tienden a responder a condiciones económicas cambiantes o al fracaso de políticas anteriores, y no a cambios en el gobierno u otras crisis políticas.

- **Adaptabilidad de las políticas:** los países deberían poder cambiar las políticas cuando estas fracasan claramente y adaptar políticas en respuesta a las condiciones económicas cambiantes y a los conocimientos internacionales sobre las mejores prácticas. La adaptabilidad de las políticas puede verse perjudicada por un proceso de elaboración de políticas que no resuelve, o por rigideces introducidas explícitamente para evitar la manipulación oportunista de las políticas, lo cual limita la volatilidad a expensas de reducir la adaptabilidad.<sup>8</sup> La baja adaptabilidad conduce a respuestas inadecuadas ante las crisis y a una tendencia a mantener políticas no óptimas durante largo períodos.
- **Coordinación y coherencia de las políticas:** las políticas públicas suelen ser el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el proceso de elaboración de las políticas. Si bien estos actores deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes esto no ocurre siempre, y a menudo conduce a lo que Cox y McCubbins (2001) han llamado la “balcanización” de las políticas públicas. La falta de coordinación que puede darse entre diferentes agencias en el gobierno central o entre diferentes niveles de gobierno, a menudo refleja el carácter no cooperativo de las interacciones políticas.
- **Implementación y aplicación efectiva de las políticas:** una política podría estar bien concebida y ser aprobada en el Congreso y, no obstante, ser completamente inefectiva sino está bien implementada y si no se vela por su cumplimiento. En muchos países, la calidad de la

---

<sup>8</sup> Esto se consigue a veces integrando las políticas en la Constitución (como los beneficios de las pensiones en Brasil o las transferencias intergubernamentales en Argentina).

implementación y el cumplimiento de las políticas son bastante deficientes. Esto se debe en parte a la falta de burocracias y sistemas judiciales capaces e independientes. En una medida importante, la calidad de la implementación y el cumplimiento de las políticas dependen de hasta qué punto los responsables de las políticas tienen incentivos y recursos para invertir en la capacidad de diseñar e implementar las políticas públicas.

- **Eficiencia de las políticas:** cualquiera sea la dirección de las políticas que un gobierno decide seguir (redistribución del ingreso a favor de los pobres, limpieza del medioambiente, promoción de las exportaciones no tradicionales), puede hacerlo con diversos grados de eficiencia –es decir, haciendo mejor o peor uso de sus recursos humanos y económicos. Cuando las políticas son eficientes, por ejemplo, el gasto público no se derrocha.<sup>9</sup>
- **Orientación al interés público de las políticas:** el interés público refleja hasta qué punto las políticas producidas por un determinado sistema promueven el bienestar general y se asemejan al concepto teórico de un bien público o, al contrario, tienden a canalizar beneficios privados hacia ciertos individuos, facciones o regiones (Cox y McCubbins, 2001).
- Además de las características específicas de las políticas, recalculamos el **Índice de políticas**, que resume la información de las seis características recién tratadas.

## **2.2 Los resultados de la región**

La región de América Latina y el Caribe acusa un retraso en relación con diversas regiones del mundo en todos los componentes de las políticas y en el Índice de políticas.<sup>10</sup> En el caso del Índice de políticas, los puntajes de la región sólo son un poco mejores que los del

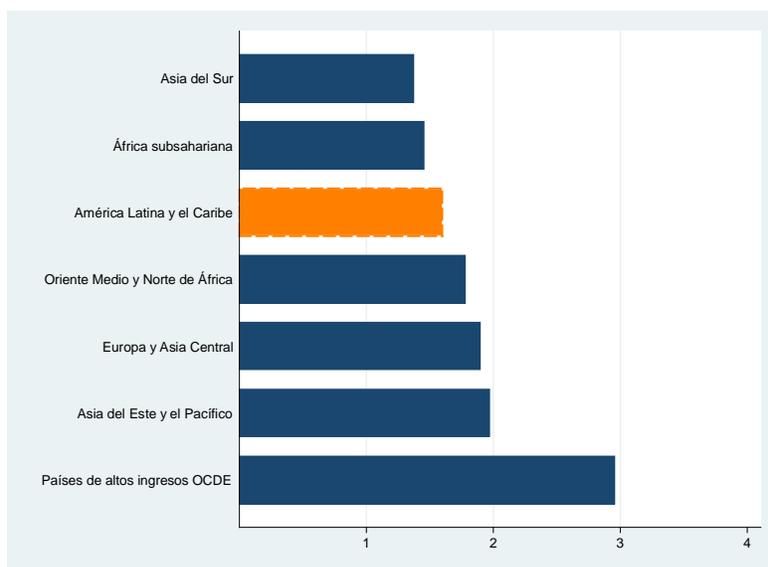
---

<sup>9</sup> A diferencia de las otras características de las políticas tratadas en esta sección, la eficiencia siempre ha sido una preocupación central de los economistas.

<sup>10</sup> Presentamos la lista de países y la región a la que pertenecen en el Anexo A.

África Subsahariana y del Sur de Asia. Además, el valor absoluto del índice es bajo, y ni siquiera llega a dos en una escala de 0-4. El Gráfico 1 resume esta información.

**Gráfico 1. Índice de políticas en las regiones del mundo**



*Fuente:* Compilación de los autores usando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

Si observamos los componentes individuales del índice, no mejora demasiado el panorama, como se muestra en el Cuadro 1, que resume el ranking por región; los puntajes y las cifras se recogen en el Anexo B.1.

La brecha es particularmente grande en el índice de coordinación, que mide la capacidad de múltiples autores en el mismo dominio de política para sincronizar sus acciones e implementar políticas coherentes. Esto no debería sorprendernos dado que desde hace tiempo se ha informado que en América Latina y el Caribe diferentes ministerios y diferentes niveles de gobierno suelen tener dificultades para comunicarse unos con otros, y que a menudo diferentes agencias de gobierno asumen el seguimiento del mismo objetivo al mismo tiempo (IDB, 2005; Stein y Tommasi, 2008; Bonvecchi, Johannsen y Scartascini, 2014). Resultados similares caracterizan los índices que evalúan la *implementación*, el *cumplimiento de la vigilancia* de las políticas y su *eficiencia*. Desafortunadamente, éstas también son noticias conocidas. Desde hace tiempo la región se considera un lugar donde no se vela por el cumplimiento de las reglas y las regulaciones. Por ejemplo, hay una galopante evasión tributaria, las auditorías son raras (Corbacho,

Fretes y Lora, 2013) y en raras ocasiones se vigila el cumplimiento de las regulaciones laborales (Ronconi, 2010). La eficiencia de las políticas públicas también es problemática. Por ejemplo, los fuertes aumentos en el gasto en educación no han arrojado mejores resultados, como han demostrado anteriores investigaciones específicas por país (Carranza, Chávez y Valderrama, 2009) y análisis comparativos (OCDE, 2009).

Por otro lado, ALC tiene resultados relativamente mejores en orientación al interés público, lo cual señala que las políticas de la región tienden a promover el bienestar general y a invertir en bienes públicos más a menudo que en otras regiones. Esto puede ser el resultado de fuertes inversiones para intentar reducir la pobreza a través de extensos programas de protección social (Moreno, 2011; Levy y Schady 2013). Desafortunadamente, la brecha sigue siendo grande dado que la puntuación promedio del índice se sitúa por debajo de la media del indicador, lo cual significa que, en general, las políticas todavía tienden a canalizar beneficios privados hacia ciertos individuos, facciones o regiones, y no a favor del interés público. Si bien los recientes cambios en la composición ideológica de los gobiernos puede haber ayudado (Caro y Stein, 2013) otras restricciones institucionales que favorecen el statu quo parecen ser más permanentes (Ardanaz y Scartascini, 2013).

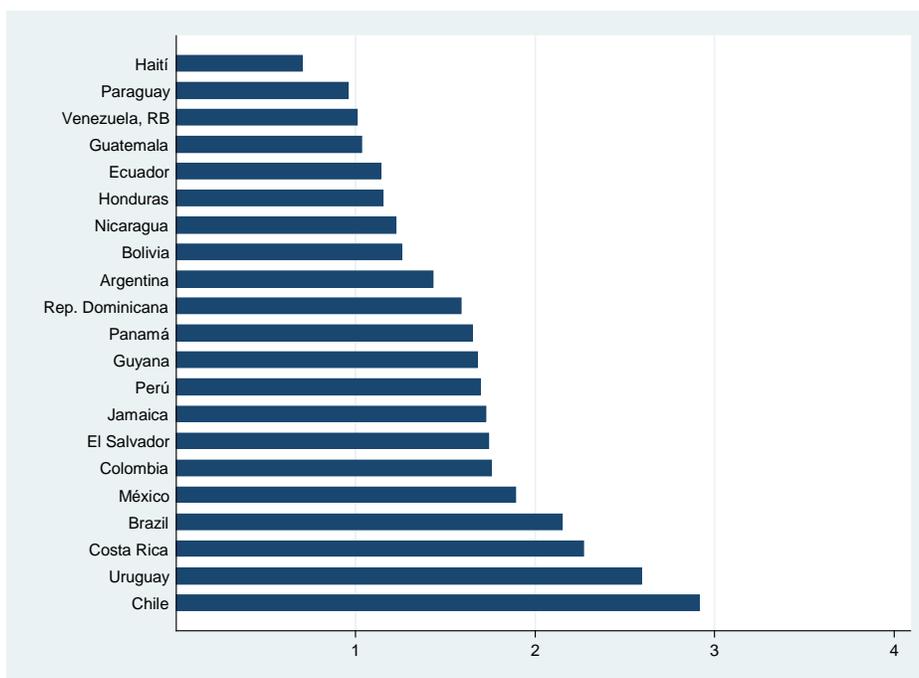
**Cuadro 1. Ranking de las características de las políticas por región**

Características de las Políticas							
Región	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y Coherencia	Implementación y Aplicación	Eficiencia	Orientación al Interés Público	Índice de Políticas
Países de altos ingresos OCDE	1	1	1	1	1	1	1
Asia del Este y el Pacífico	3	2	2	2	2	4	2
Europa y Asia Central	2	3	4	3	4	5	3
Oriente Medio y Norte de África	6	6	3	4	3	2	4
América Latina y el Caribe	4	4	5	5	5	3	5
África subsahariana	5	7	7	6	6	6	6
Asia del Sur	7	5	6	7	7	7	7

*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

Como era de esperar, no todos los países en la región tienen los mismos resultados y el promedio regional oculta importantes diferencias entre países. El Gráfico 2 presenta el Índice de las políticas públicas promedio a nivel de país (se recogen otros gráficos similares para los índices individuales en el Anexo B.2).

**Gráfico 2. Índice de políticas en los países de ALC**



*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

Como se muestra en el gráfico, Chile, Uruguay, Costa Rica y Brasil son los primeros en la región, mientras que países como Haití, Paraguay y Venezuela tienen resultados bastante deficientes en términos del Índice de políticas.

Al comparar los dos gráficos anteriores, es fácil observar que mientras los países en la parte inferior de la distribución tienen peores resultados que el promedio de cualquier región, un puñado de países en la parte alta se compara favorablemente bien con el promedio de países de altos ingresos. Esta visión se refuerza llevando a cabo un análisis de *cluster* que incluye todos los países en la muestra, y clasificando los tres *clusters* resultantes como “alto”, “medio” y “bajo”.

El Cuadro 2 presenta un resumen del lugar que ocupan los países de ALC en ese análisis, y el cuadro en el Anexo B3 presenta la información comparativa incluyendo todos los países. Si bien países como Chile, Costa Rica y Uruguay pertenecen al grupo de alta calidad de las políticas públicas, países como Haití, Paraguay y Venezuela, entre otros, pertenecen al grupo de menor calidad, junto a la mayoría de países del África Subsahariana. Esta información queda ilustrada más abajo en el Gráfico 3.

**Cuadro 2. Ranking de países de América Latina:  
muestra mundial de análisis de cluster**

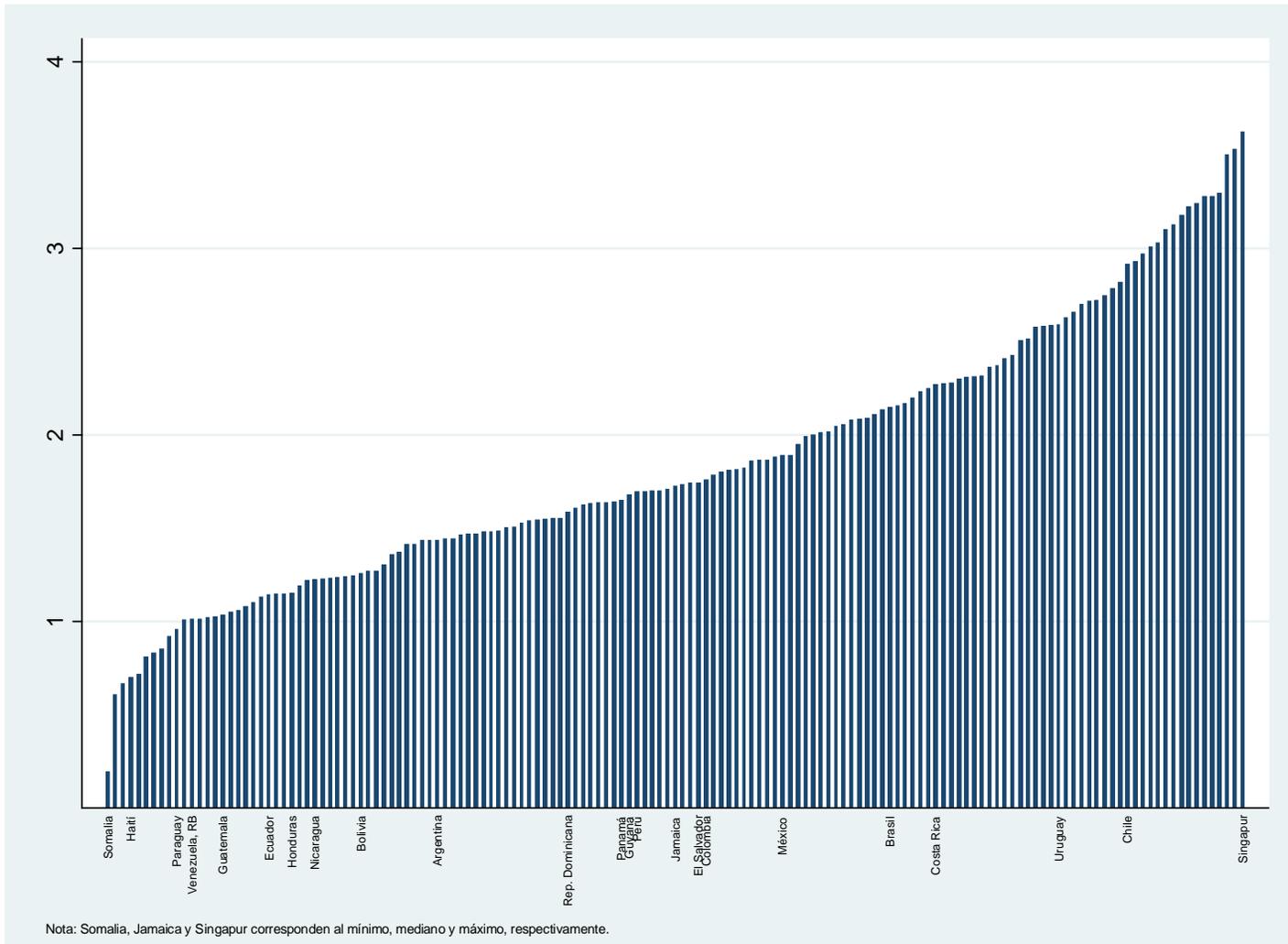
<b>Categoría</b>		
<b>(según el análisis de <i>cluster</i> de la muestra mundial usando el Índice de Políticas)</b>		
<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>
Chile	Argentina	Bolivia
Costa Rica	Brasil	Ecuador
Uruguay	Colombia	Guatemala
	República Dominicana	Haití
	El Salvador	Honduras
	Guyana	Nicaragua
	Jamaica	Paraguay
	México	Venezuela
	Panamá	
	Perú	

*Nota:* Los países están ordenados alfabéticamente en cada categoría. El cuadro completo se presenta en el Anexo B.3.

*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

El Gráfico 3 complementa el cuadro anterior mostrando los resultados de los países de ALC en la distribución general. Como se observa en el gráfico, casi dos países de cada tres se sitúan por debajo de la media mundial.

**Gráfico 3. El Índice de políticas en el mundo**



*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

En el Cuadro 3 presentamos la información desagregada por país y por características de las políticas. Para facilitar las comparaciones (y más cercano al espíritu de BID, 2005), utilizamos la misma técnica de análisis de *cluster* (pero incluyendo sólo los países de ALC) para clasificar los países como “alto”, “medio”, o “bajo” según su nivel de rendimiento en los ámbitos medidos por cada índice. Como se muestra, países como Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay pertenecen al grupo de políticas de alta calidad (Índice de políticas) mientras que Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua, Paraguay y Venezuela constituyen el grupo de baja calidad. El análisis de los diferentes rasgos de las políticas no proporciona información que sea sustancialmente diferente de la que arroja el Índice de políticas. Con muy pocas excepciones, los países tienden a tener resultados similares en todos los indicadores. Una vez más, esto se explica por el hecho de que las características de las políticas dependen del entorno general en el que se diseñan, aprueban e implementan. Este ranking sería diferente si a los países se les clasificara por el contenido de las políticas en un momento del tiempo (como, por ejemplo, si los países tienen empresas públicas privatizadas o no, o el tipo de sistema de pensión vigente) pero no proporcionaría un cuadro verdadero y consistente de las políticas en el país. Una vez más, el hecho de que algunas políticas puedan ser mejores en un país que en otro en algún momento específico no significa necesariamente mejores resultados de desarrollo a largo plazo si se acaba cambiando o reformando dichas políticas después de cada cambio de administración (por ejemplo, la decisión de Argentina de cambiar entre propiedad pública y privada de las empresas de servicios públicos o el sistema de pensión; ver Spiller y Tommasi, 2011).

**Cuadro 3. Características clave de las políticas públicas: análisis de cluster**

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y		Orientación al		Índice de Políticas <sup>^</sup>
			Aplicación	Coordinación	Interés Público	Eficiencia	
Argentina	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio
Las Bahamas	Alto*				Alto*		
Belice	Alto*				Medio*		
Bolivia	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Barbados	Alto*				Alto	Alto*	
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	Medio	Alto	Alto	Medio	Bajo	Medio	Medio
Costa Rica	Medio	Alto	Alto	Medio*	Alto	Medio	Alto
Rep. Dominicana	Bajo	Alto	Alto	Medio*	Medio	Bajo	Medio
Ecuador	Bajo	Bajo	Bajo	Medio*	Medio	Bajo	Bajo
Guatemala	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Guyana	Alto*	Bajo*	Medio*	Bajo*	Bajo	Medio*	Medio
Honduras	Medio	Medio	Medio	Bajo*	Bajo	Bajo	Bajo
Haití	Bajo*	Bajo	Bajo	Bajo*	Bajo	Bajo	Bajo
Jamaica	Medio	Medio*	Alto		Medio	Bajo	Medio
México	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
Nicaragua	Medio	Bajo	Medio	Medio*	Bajo	Bajo	Bajo
Panamá	Medio	Medio	Medio	Alto*	Medio	Medio	Medio
Perú	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio		Medio
Paraguay	Bajo	Medio	Bajo	Bajo*	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Medio	Medio	Alto	Bajo*	Medio	Medio	Medio
Suriname					Medio	Bajo*	
Trinidad y Tobago	Alto		Medio*		Medio	Medio	
Uruguay	Alto	Alto*	Alto		Alto	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo

<sup>^</sup>El Índice de políticas fue construido utilizando únicamente aquellos países que carecían máximo un componente.

\*Países carentes de la mitad o más de los componentes del índice respectivo.

*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

### 3. Capacidades Gubernamentales en 2013

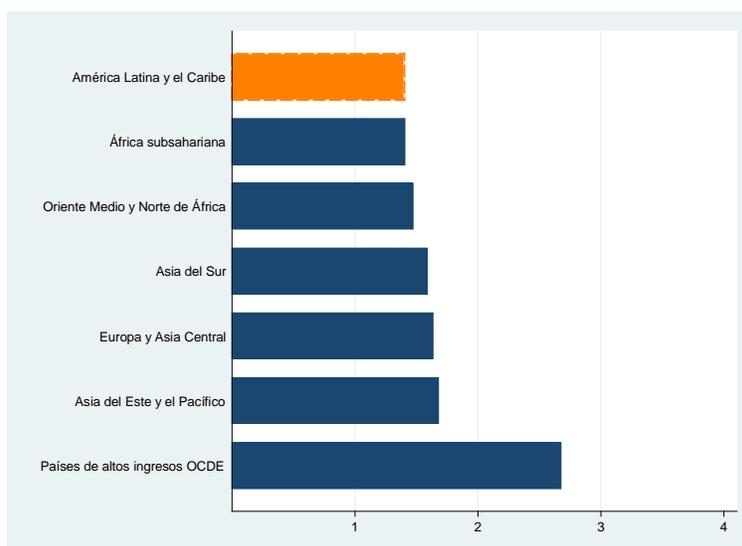
Siguiendo el marco brevemente descrito más arriba, relacionamos las características clave de las políticas públicas con una serie de variables políticas e institucionales como: las capacidades de formulación de políticas del Congreso, la institucionalización del sistema de partidos, la independencia del poder judicial y la calidad de la burocracia.

- **Capacidades de formulación de políticas del Congreso:** el *Índice de Capacidades del Congreso* intenta capturar hasta qué punto el Congreso, como institución, puede servir de escenario adecuado para el debate, negociación y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos políticos. Un congreso compuesto de legisladores profesionales, con capacidades técnicas para debatir y supervisar las políticas, y con estructuras organizacionales adecuadas, puede facilitar el desarrollo de políticas relativamente consensuadas y consistentes a lo largo del tiempo (BID, 2005:141).

- **Institucionalización del sistema de partidos:** los partidos políticos también juegan un rol importante en el proceso de formulación de políticas, dado que pueden facilitar u obstaculizar las negociaciones e interacciones políticas con otras instituciones. *Más partidos y sistemas de partidos institucionalizados*, sobre todo cuando son programáticos, tendrán más probabilidades de promover compromisos de largo plazo y facilitar negociaciones intertemporales dentro del partido y entre partidos (BID, 2005:142). Este índice se construye basándose en las siguientes cinco variables: sistema de partidos estable, moderado y enraizado, confianza en los partidos políticos, volatilidad del voto, antigüedad del partido e imparcialidad de las elecciones.
- **Independencia del poder judicial:** Un *poder judicial independiente* es importante en el marco presentado por la PoP dado que facilita la vigilancia intertemporal del cumplimiento de antiguas decisiones políticas y de políticas públicas conforme a la constitución y las leyes. Como tal, asegurar la independencia de la rama judicial frente al ejecutivo puede mejorar la estabilidad y la calidad de implementación de las políticas
- **Capacidad del servicio civil:** Una capacidad burocrática alta puede mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas en la medida que promueve menos oportunismo político. A la vez, permite invertir recursos para el desarrollo de terceras partes que puedan limitar la discrecionalidad de la burocracia y potenciar los compromisos a largo plazo.
- Además de las características institucionales específicas, hemos vuelto a calcular el **Índice general de capacidades gubernamentales**, que resume la información de los cuatro indicadores anteriores.

El Gráfico 4 presenta una comparación internacional para el índice combinado de las capacidades del Estado, donde ALC ocupa el último lugar (junto al África Subsahariana) mientras que las cifras para los componentes individuales se recogen en el Anexo C.1.<sup>11</sup>

#### Gráfico 4. Capacidades Gubernamentales: una comparación internacional



*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

En términos de componentes específicos (como se presenta en el Cuadro 4),<sup>12</sup> un rasgo atípico particular es la institucionalización del sistema de partidos, un índice en que la región tiene puntuaciones particularmente buenas a pesar del aumento de la fragmentación del sistema político sufrida en los últimos años. En el otro extremo parecen situarse la institucionalización del Congreso y del servicio civil. La mayoría de congresos en la región carecen de la organización, los recursos financieros, los miembros con experiencia y el personal para funcionar como el escenario donde se toman las decisiones de política y los gobiernos deben rendir cuentas (Saiegh, 2010). Aún más importante, sus legisladores habitualmente carecen de los incentivos para dedicar parte de su tiempo y sus esfuerzos a construir un cuerpo colectivo más fuerte (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2013). Por lo

<sup>11</sup> Para facilitar las comparaciones entre el Índice de políticas y el Índice de las Capacidades del Gobierno, hemos restringido el análisis del segundo a aquellos países donde está disponible el Índice de las Políticas Públicas (es decir, aquellos países en los cuales falta, como máximo, uno de los componentes del Índice de las Políticas).

<sup>12</sup> El Apéndice C.2 presenta la comparación intrarregional para los subcomponentes del Índice de Capacidades del Gobierno.

tanto, incluso cuando el poder legislativo ha contado con abundantes recursos, los resultados no han sido tan buenos como se esperaba. Los servicios civiles de la región también se caracterizan por bajos niveles de desarrollo. Aun cuando se hayan llevado a cabo reformas, el rol esperado de la burocracia se define en términos genéricos, poniendo énfasis en los procedimientos y el cumplimiento y no en un sistema que favorece la eficiencia y la efectividad (Echebarría y Cortázar, 2007; Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez Gusta, 2010). Mejorar el funcionamiento del servicio civil no es algo que ocurra de la noche a la mañana gracias a la aprobación de una ley. Requiere inversiones constantes a lo largo del tiempo que sólo pueden darse si los principales actores están dispuestos a facilitar el desarrollo de un tercero que pueda aumentar el control y la rendición de cuentas. La independencia judicial presenta niveles absolutos alarmantemente bajos. Es difícil evaluar esta situación en términos agregados porque las historias de los países difieren notablemente. Mientras algunos países han conservado y fortalecido sus tribunales, otros se han desplazado en la dirección exactamente contraria, pasando por encima de los tribunales y despojándolos de su independencia.

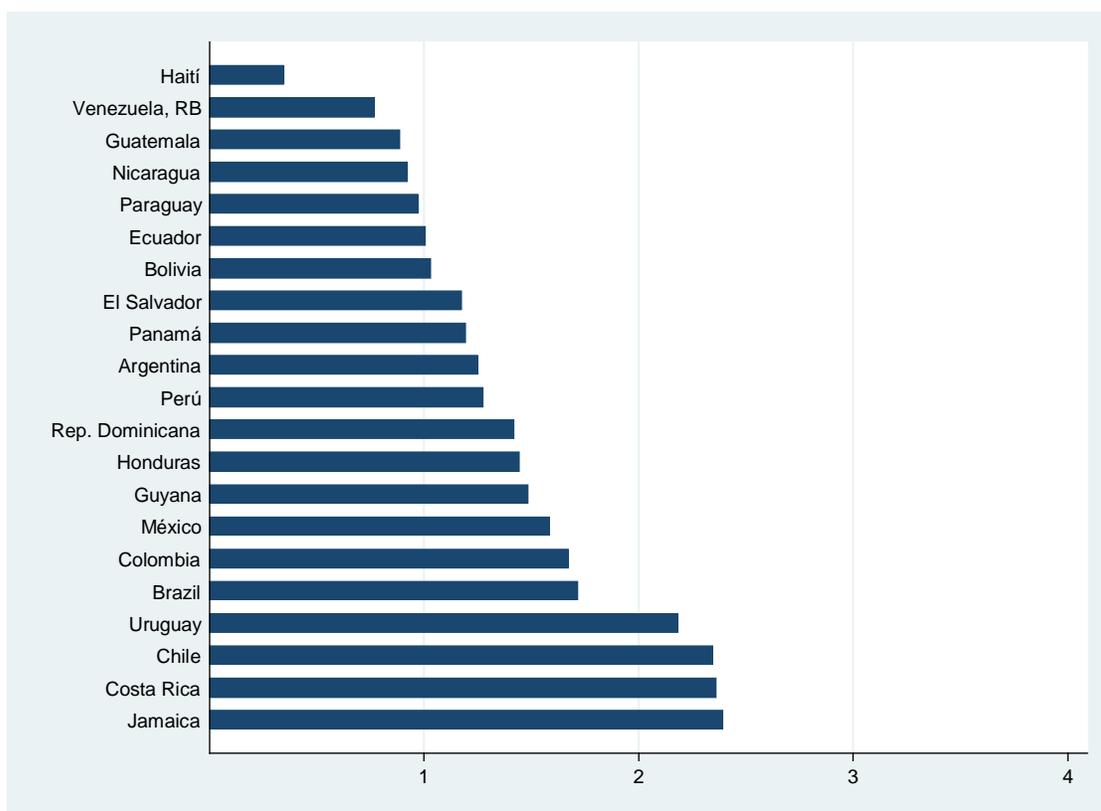
#### **Cuadro 4. Capacidades Gubernamentales por región**

Capacidades Gubernamentales					
Región	Capacidades del Congreso	Institucionalización del Sistema de Partidos	Independencia del Poder Judicial	Capacidad del Servicio Civil	Índice de Capacidades Gubernamentales
Países de altos ingresos OCDE	1	2	1	1	1
Asia del Este y el Pacífico	2	5	3	2	2
Europa y Asia Central	6	3	2	4	3
Asia del Sur	3	4	4	5	4
Oriente Medio y Norte de África	4	7	6	3	5
África subsahariana	5	6	7	7	6
América Latina y el Caribe	7	1	5	6	7

*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

Como se señala más arriba, no todos los países en la región tienen los mismos resultados. El Gráfico 5 presenta el Índice de Capacidades Gubernamentales promedio para los diferentes países en la región. Como se puede observar, hay grandes variaciones según los países. Sólo un puñado de países tienen puntajes superiores al valor medio del índice, a saber, Uruguay, Costa Rica, Chile y Jamaica. Sin embargo, en el caso de Jamaica debe tenerse en cuenta que el índice arroja una menor confianza porque su construcción carece de más de la mitad de los componentes de dos de los índices.

**Gráfico 5. Índice de Capacidades Gubernamentales para ALC**

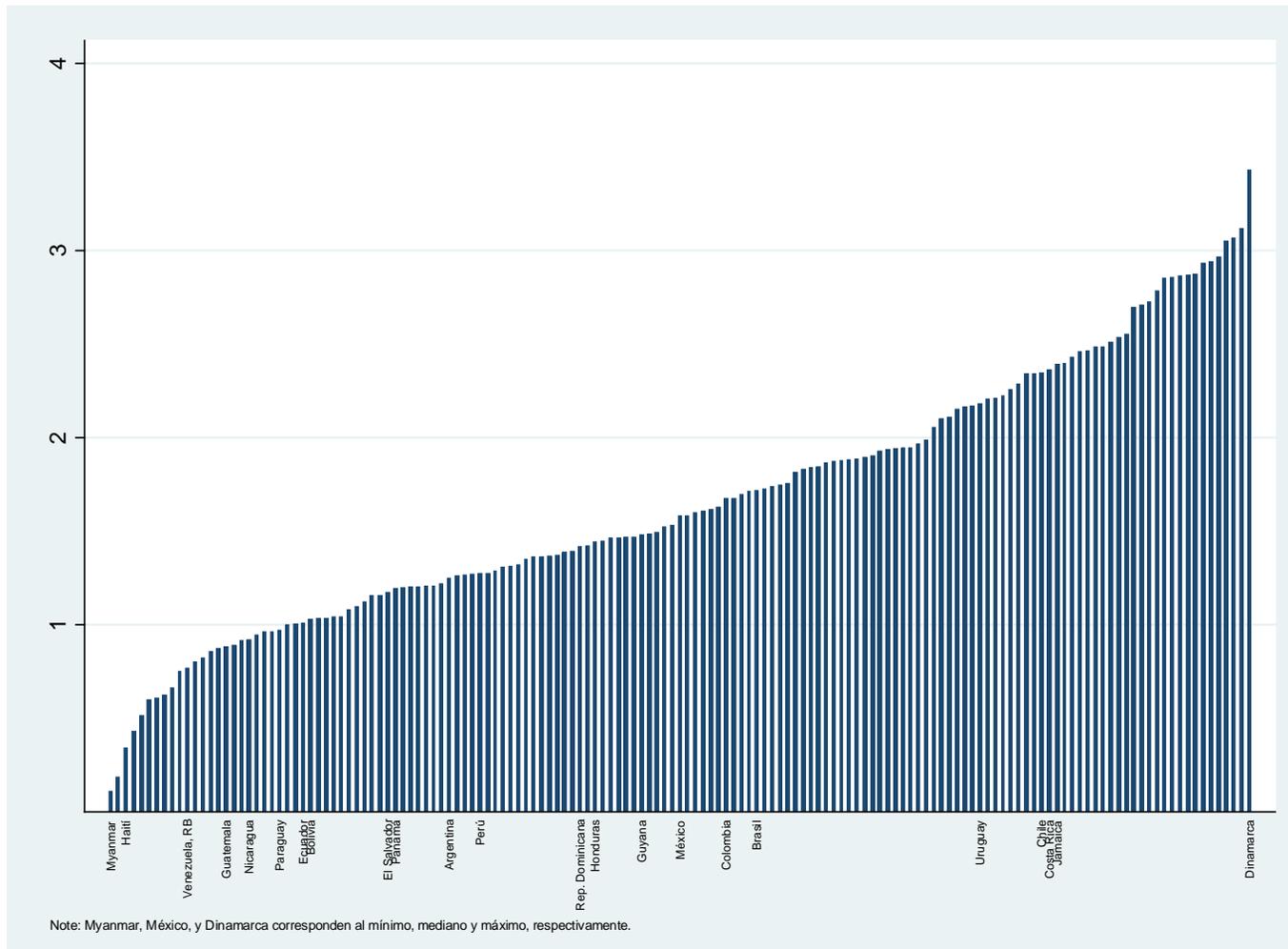


*Nota:* El índice de Jamaica es menos confiable que el del resto de países porque su construcción carece de más de la mitad de los componentes de dos de los índices.

*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

El Gráfico 6 complementa el cuadro anterior mostrando los resultados de los países de ALC en la distribución general. Como se muestra en el gráfico, dos países de cada tres se encuentran por debajo de la media mundial. Según el análisis de *cluster* a nivel mundial (Anexo C.3), Chile, Costa Rica, Jamaica (con las salvedades apuntadas más arriba) y Uruguay se sitúan entre los países con altas capacidades del Estado. El cuadro más abajo resume el ranking de los países de ALC.

**Gráfico 6. El Índice de Capacidades Gubernamentales en el mundo**



*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

**Cuadro 5. Ranking de los países de América Latina: análisis de cluster de la muestra mundial, capacidades gubernamentales**

<b>Categoría</b>		
<b>(según el análisis de cluster de la muestra mundial usando el Índice de capacidades gubernamentales)</b>		
<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
Chile	Brasil	Argentina
Costa Rica	Colombia	Bolivia
Jamaica*	República Dominicana	Ecuador
Uruguay	Guyana	El Salvador
	Honduras	Guatemala
	México	Haití
		Nicaragua
		Panamá
		Paraguay
		Perú
		Venezuela

*Fuente:* Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

*Nota:* El índice de Jamaica es menos confiable que el del resto de países porque su construcción carece de más de la mitad de los componentes de dos de los índices.

El Cuadro 6 desagrega la información por indicador y país, una vez más usando el análisis de cluster para definir como se agrupan en categorías. Los países se clasifican primero según sus valores del Índice de las políticas públicas (“alto”, “medio”, o “bajo”) como se presenta en el Cuadro 3, y luego alfabéticamente en las categorías. Aquellos países con valores altos en el Índice de las políticas públicas tienden a tener, con unas pocas excepciones, valores de calidad institucional medios y altos. Además, los países con capacidades institucionales más bajas se concentran en la parte baja del cuadro, que corresponde a aquellos países con valores bajos en el Índice de las políticas públicas.

**Cuadro 6. Capacidades Gubernamentales e índice general de formulación de políticas**

Países según su Índice de Calidad de las Políticas Públicas	Capacidades del Congreso	Institucionalización del Sistema de Partidos	Independencia del Poder Judicial	Capacidad del Servicio Civil	Índice de Capacidad Gubernamental
<b>Alto</b>					
Brasil	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio
Chile	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
Costa Rica	Medio*	Alto	Alto	Alto	Alto
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio*	Alto
<b>Medio</b>					
Argentina	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Colombia	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio
Guyana	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
Jamaica	Alto*	Alto	Alto	Alto*	Alto
México	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Panamá	Medio*	Medio	Medio	Bajo	Medio
Perú	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Rep. Dom.	Medio	Medio	Medio	Medio*	Medio
El Salvador	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
<b>Bajo</b>					
Bolivia	Bajo*	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Ecuador	Bajo*	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Guatemala	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	Alto*	Medio	Medio	Medio	Medio
Haití	Muy Bajo <sup>^</sup>	Muy Bajo <sup>^</sup>	Bajo	Bajo	Bajo
Nicaragua	Bajo*	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Paraguay	Bajo*	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Nota: Los países fueron clasificados, en primer lugar, según sus valores en el Índice de las Políticas Públicas y luego alfabéticamente en esos grupos. Para cada variable institucional, el azul oscuro representa valores "altos", el celeste representa valores "medios" y el blanco representa valores "bajos" o "muy bajos".

\* Países que carecen la mitad o más de los componentes del índice en cuestión. En particular, el Índice de Capacidad Gubernamental de Jamaica arroja una menor confianza que el resto de países porque su construcción carece de más de la mitad de los componentes de dos de sus índices.

<sup>^</sup>Haití no fue incluido en el análisis de cluster para los índices de Capacidad del Congreso e Institucionalización del Sistema de Partidos ya que presentó puntajes excepcionalmente bajos en comparación a otros países. Por esta razón, fue clasificado como "muy bajo".

Fuente: Compilación de los autores utilizando datos de Franco Chuaire *et al.* (2013).

#### 4. La agenda para el futuro y recomendaciones de las políticas

El marco presentado en *La política de las políticas públicas* y otras publicaciones relacionadas tiene profundas consecuencias en el debate sobre cómo alcanzar el crecimiento sostenible en América Latina. Concretamente, este enfoque destaca el rol de las características de las políticas públicas, que, según se ha demostrado, guardan una correlación con el desarrollo, en lugar de estudiar el contenido específico de las políticas, y las condiciones subyacentes que contribuyen a llevarlas a cabo, como el funcionamiento de

instituciones como el Congreso y el poder judicial. Los datos subyacentes utilizados para este informe de política proporcionan medidas comparativas para toda la región y el mundo que se pueden usar para comprender mejor los vínculos entre instituciones, políticas y desarrollo.

El análisis de los datos muestra que ALC acusa un retraso con respecto a otras regiones del mundo. Sin embargo, la heterogeneidad entre los países es alta. Mientras que algunos países se parecen en sus indicadores a los países desarrollados de altos ingresos, otros tienen puntuaciones tan bajas como el África Subsahariana menos desarrollada.

¿Qué consecuencias tiene la evidencia presentada aquí para las políticas? Son muy similares a las que hemos presentado en publicaciones anteriores (IDB, 2005; Scartascini y Tommasi, 2013):

1. Promover las inversiones en capacidades del Estado, como:

- Fortalecimiento del legislativo
- Fortalecimiento del poder judicial y promoción de su independencia
- Fortalecimiento de las agencias públicas, promoviendo la profesionalización y algún grado de autonomía e independencia con rendición de cuentas
- Fortalecimiento de los partidos políticos, promoviendo sus capacidades programáticas y su orientación nacional

En todos los elementos de más arriba, es importante: i) proteger esas instituciones de la manipulación política por parte del ejecutivo de turno, y crear incentivos para invertir en su desarrollo en lugar de centrarse en inversiones de capital a corto plazo (como “comprarles computadores”); ii) considerar los incentivos de primer orden de los actores clave porque son mucho más importantes que las reglas que regulan conductas más detalladas, como las leyes del servicio civil. Aunque se copien las mejores leyes de servicio civil en el mundo no se generará un estado más capaz si los incentivos de los principales (los funcionarios elegidos) no están bien alineados; iii) tratar de no ser cómplice de la destrucción de capacidades; iv) aceptar las soluciones intermedias que tienen más probabilidades de perdurar.

2. Tratar de facilitar e inducir consistencia a lo largo del diseño, implementación y vigilancia del cumplimiento de las políticas. A veces, al intentar mejorar una política marginalmente se puede destruir su consistencia y generar incentivos que podrían llevar a una menor estabilidad. Algunas maneras de inducir la consistencia son: i) alejarse del triunfalismo tecnocrático que no atiende a la construcción de las instituciones y del consenso y defiende políticas económicas favorecidas, y; ii) concentrarse en gestionar aquellas reformas que son “apuestas seguras”, como las políticas que aumentan la transparencia de las operaciones del gobierno. Aunque es poco probable que cambien un equilibrio malo por sí solas, podrían ser útiles instrumentos complementarios si el equilibrio cambiara por otros motivos.

3. Promover el consenso y la cooperación intertemporal entre actores políticos nacionales. Para lograr eso, hay diferentes maneras: i) actuar como instrumento de vigilancia de cumplimiento y compromiso para implementar y mantener los acuerdos políticos entre actores nacionales con el fin de construir mejores instituciones, y proteger acuerdos contra las tentaciones oportunistas de corto plazo de actores con poderes de corto plazo; ii) incorporar a actores que perduren más allá de la administración actual (ejecutivo); iii) utilizar adecuadamente ciertos momentos estratégicos. Al proponer reformas es importante centrarse en los momentos de transición, intentar incorporar un amplio espectro de actores políticos (de modo que puedan ponerse de acuerdo en asuntos clave antes de que se sepa quién asumirá el poder, es decir, el *principio de Rawls*); iv) enfrentarse al oportunismo político que ignora y debilita las instituciones cuando cuenta con vientos favorables en la política y la economía.

Esta agenda de investigación ha proporcionado diversas perspectivas relevantes, como las correlaciones entre las capacidades gubernamentales, las características de las políticas y el desarrollo. Ahora, el desafío consiste en entender mejor los factores determinantes y la evolución tanto de los rasgos clave de las políticas públicas como de las capacidades del Estado. En este esfuerzo, la futura agenda abarca las siguientes actividades:

1. Actualizar permanentemente los diagnósticos políticos e institucionales a nivel de país teniendo en cuenta que estos índices tratados aquí presentan variaciones sustanciales entre países. *La política de las políticas públicas, El juego político en América Latina*, y otras iniciativas posteriores han logrado un importante progreso para entender el proceso político, de formulación de políticas y de generación de capacidades a nivel de país. Dado que estos procesos son bastante dinámicos, y dado el carácter provisional e incompleto de los anteriores esfuerzos de investigación, una actualización constante de dicho diagnóstico sería un instrumento de referencia crucial para un compromiso efectivo en cada país.
2. Estudiar la dinámica de la participación política no convencional teniendo en cuenta cómo escenarios más institucionalizados inducen a los actores socioeconómicos a centrar sus energías políticas en este escenario, en lugar de utilizar tecnologías políticas alternativas como las protestas y la violencia callejera (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2013; Machado, Scartascini y Tommasi, 2011).
3. Realizar estudios de caso sobre la construcción de las capacidades Gubernamentales. Estudiar los determinantes y la evolución de las Capacidades del Estado en ámbitos institucionales específicos como el Congreso, el poder judicial, los sistemas de servicio civil y las agencias que implementan las políticas.
4. Construir y analizar las capacidades gubernamentales a nivel subnacional, que también determinan la variación de la calidad de las políticas en un mismo país. Una parte importante de la acción en materia de políticas y de reforma institucional en ALC, incluyendo compromiso y acción del BID, actualmente tiene lugar a nivel de los gobiernos subnacionales. A estas alturas, se sabe poco acerca de sus capacidades de gobierno y cómo desarrollarlas, más allá de una visión tecnocrática demasiado simplista que consiste en copiar las mejores prácticas. A nivel subnacional, es necesario emprender un esfuerzo de investigación como el desplegado en proyectos como *La política de las políticas públicas, El juego político en América Latina e Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*.

## Referencias Bibliográficas

- Ardanaz, M. y C. Scartascini. 2013. "Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment." *Comparative Political Studies* 46(12): 1636-1663.
- Ardanaz, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. "Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America." En: J.A. Ocampo y J. Ros, editores. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Becerra, O., E. Cavallo y C. Scartascini. 2012. "The Politics of Financial Development: The Role of Interest Groups and Government Capabilities." *Journal of Banking and Finance* 36(3): 626-643.
- Berkman, H. *et al.* 2009. "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset." Base de datos del BID 012. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. *La política de las políticas públicas* (PoP): Progreso económico y social en América Latina y el Caribe, Informe 2006. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos, Harvard University. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=english>
- Bonvecchi, A., J. Johannsen y C. Scartascini, editores. 2014. "¿Quién decide la política social en América Latina? Un estudio de economía política basado en análisis de redes sociales." Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Manuscrito.
- Braun, M. y L. Di Gresia. 2002. "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy." Documento de trabajo 487 del Departamento de Investigación. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caro, L. y E. Stein. 2013. "Ideología y tributación en América Latina." Documento de trabajo IDB-WP-407. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama. 2010. "Success in Sustainability? The Case of Peru." En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein, editores. *Who Decides the Budget?* Cambridge, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Harvard University, Centro para Estudios Latinoamericanos David Rockefeller.
- Cingolani, L., K. Thomsson y D. de Crombrughe. 2013. "State Capacity and Bureaucratic Autonomy: Their Impact on Development Goals." Serie Documento de trabajo sobre Instituciones y crecimiento económico: IPD WP12. Maastricht, Países Bajos: UNU-MERIT.
- Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, editores. 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Informe Desarrollo en las Américas. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan.
- Cox, G. y M. McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." En: S. Haggard y M. McCubbins, editores. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Echebarría, K. y J.C. Cortázar. 2007. "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America." En: E. Lora, editor. *The State of State Reform*. Palo Alto, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Filc, G. y C. Scartascini. 2012. "El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes" en [Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?](#) Santiago, Chile: CEPAL and CIDOB. 2012. Pp 145-192.
- Franco Chuaire, M. *et al.* 2013. "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset—2013 Update." Base de datos del BID 112. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco Chuaire, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2014. "Openness, State Capacity, and the Size of the Government." Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Levy, S. y N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218.
- Machado, F., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. "Political Institutions and Street Protests in Latin America." *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 340–65.

- Moreno, L.A. 2011. *La década de América Latina y el Caribe: Una oportunidad real*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2009. *Perspectivas económicas de América Latina 2009*. París, Francia: OCDE.
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2012. “On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond.” Documento de trabajo IDB-WP-363. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodrik, D. 1995. “Political Economy of Trade Policy.” En: G.M. Grossman y K. Rogoff, editores. *Handbook of International Economics*. Volumen 3. Amsterdam, Países Bajos: Elsevier.
- Ronconi, L. 2010. “Globalization, Domestic Institutions and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America.” Documento de trabajo IPC 112. Ann Arbor, Estados Unidos: Universidad de Michigan.
- Saiegh, S. 2010. Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures.” En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, editores. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Harvard University Press.
- Scartascini, C. et al., editores. 2010. *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?* Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2008. “Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence” Departamento de Investigación Documento de trabajo 661. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2009. “Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies.” Departamento de Investigación Documento de trabajo 676. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi, editores. 2010. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2013. "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies." *Journal of Applied Economics* 16(1): 1-32.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2010. "The Politics of Productivity." En: C. Pagés, editor. *The Age of Productivity y : Transforming Economies from the Bottom up*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2012a. "The Making of Policy: Institutionalized or Not?" *American Journal of Political Science* 56 (4): 787-801.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2012b. "How (Not) to Produce Effective Policies? Institutions and Policymaking in Latin America." En: J. Santiso y J. Dayton-Johnson, editores. *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2013. "Government Capabilities in Latin America: Why They Are So Important, What We Know about Them, and What to Do Next." Informe de políticas IDB-PB-210. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi. 2003. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework." Documento de trabajo Leitner. New Haven, Estados Unidos: Yale University, Yale Center for International and Area Studies. <http://www.yale.edu/leitner/resources/docs/2003-03.pdf>
- Spiller, P. y M. Tommasi. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Spiller, P. y M. Tommasi. 2011. "Un País sin Rumbo. ¿Cómo se Hacen las Políticas Públicas en Argentina?" En: C. Scartascini *et al.*, editores. *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?* Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones y Banco Interamericano de Desarrollo.

- Stein, E. y M. Tommasi. 2007. "The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America." En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. *Conferencia anual de sobre economía del desarrollo del Banco Mundial: Más allá de la transición*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Stein, E. *et al.* 2008. *Policy making in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University, Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos.
- Zuñanic, L., M. Iacoviello y A.L. Rodríguez Gusta. 2010. "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America." En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, editores. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos, Harvard University.

## Apéndice A. Lista de países por región

Región	País	Región	País	Región	País	Región	País	Región	País		
DES	Alemania	AEP	Indonesia	EAC	Kirguistán	ALC	Haití	ONA	Yemen, Rep.		
DES	Australia	AEP	Korea, Rep.	EAC	Latvia	ALC	Honduras	SAS	Afganistán		
DES	Canadá	AEP	Korea, Rep. Dem	EAC	Lituania	ALC	Jamaica	SAS	Bangladesh		
DES	Dinamarca	AEP	Lao PDR	EAC	Macedonia, FYR	ALC	México	SAS	India		
DES	España	AEP	Malaysia	EAC	Moldova	ALC	Nicaragua	SAS	Nepal		
DES	Estados Unidos	AEP	Mongolia	EAC	Montenegro	ALC	Panamá	SAS	Pakistán		
DES	Finlandia	AEP	Myanmar	EAC	Polonia	ALC	Paraguay	SAS	Sri Lanka		
DES	Francia	AEP	Papua Nueva Guinea	EAC	República Checa	ALC	Perú	ASS	Angola		
DES	Grecia	AEP	Singapur	EAC	Romania	ALC	Rep. Dominicana	ASS	Benín		
DES	Holanda	AEP	Tailandia	EAC	Serbia y Montenegro	ALC	Uruguay	ASS	Botsuana		
DES	Irlanda	AEP	Taiwan	EAC	Slovakia	ALC	Venezuela, RB	ASS	Burkina Faso		
DES	Israel	AEP	Vietnam	EAC	Tayikistán	ONA	Algeria	ASS	Burundi		
DES	Italia	EAC	Albania	EAC	Turquía	ONA	Arabia Saudita	ASS	Camerún		
DES	Japón	EAC	Armenia	EAC	Ucrania	ONA	Baréin	ASS	Chad		
DES	Noruega	EAC	Azerbaiyán	EAC	Uzbekistán	ONA	Egipto, Rep. Árabe	ASS	Congo, Rep.		
DES	Nueva Zelanda	EAC	Bielorrusia	ALC	Argentina	ONA	Emiratos Árabes Unidos	ASS	Congo, Rep. Dem.		
DES	Portugal	EAC	Bosnia and Herzegovina	ALC	Bolivia	ONA	Irán, Rep. Islámica	ASS	Costa de Marfil		
DES	Reino Unido	EAC	Bulgaria	ALC	Brasil	ONA	Iraq	ASS	Eritrea		
DES	Suecia	EAC	Croacia	ALC	Chile	ONA	Jordania	ASS	Etiopía		
DES	Suiza	EAC	Eslovenia	ALC	Colombia	ONA	Kuwait	ASS	Gabon		
AEP	Cambodia	EAC	Estonia	ALC	Costa Rica	ONA	Líbano	ASS	Gambia, The		
AEP	China	EAC	Fed. de Rusia	ALC	Ecuador	ONA	Marruecos	ASS	Gana		
AEP	Fiji	EAC	Georgia	ALC	El Salvador	ONA	Omán	ASS	Guinea		
AEP	Filipinas	EAC	Hungría	ALC	Guatemala	ONA	Siria, Rep. Árabe	ASS	Guinea-Bisáu		
AEP	Hong Kong, China	EAC	Kazajistán	ALC	Guyana	ONA	Túnez	ASS	Kenia		
									ASS	Lesoto	
										ASS	Liberia
										ASS	Madagascar
										ASS	Malawi
										ASS	Mali
										ASS	Mauricio
										ASS	Mauritania
										ASS	Mozambique
										ASS	Namibia
										ASS	Niger
										ASS	Nigeria
										ASS	Rep. Centroafricana
										ASS	Ruanda
										ASS	Senegal
										ASS	Sierra Leone
										ASS	Somalia
										ASS	Sudáfrica
										ASS	Sudán
										ASS	Tanzania
										ASS	Togo
										ASS	Uganda
										ASS	Zambia
										ASS	Zimbabue

DES: Países de altos ingresos miembros de OCDE; AEP: Asia del Este y Pacífico; EAC: Europa y Asia Central; ALC: América Latina y el Caribe; ONA: Oriente Medio y Norte de África; SAS: Sur de Asia; ASS: África subsahariana.

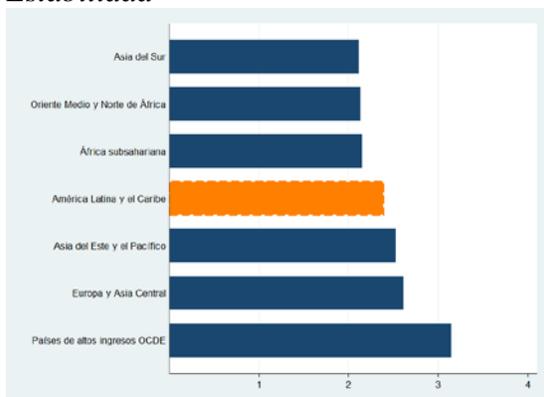
Número de países: 148

## Apéndice B. Las características de las políticas públicas

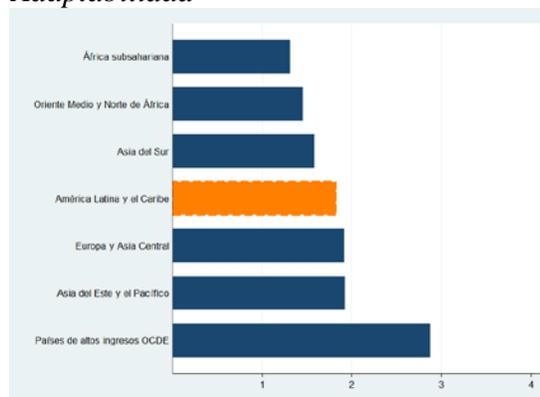
### B.1 Características clave de las políticas públicas: una comparación interregional

Los siguientes gráficos presentan una comparación interregional de los subcomponentes del Índice de políticas para las siguientes regiones: países de altos ingresos miembros de OCDE, Asia del Este y Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África, Sur de Asia, África subsahariana. Calculamos el promedio de cada componente a nivel regional.

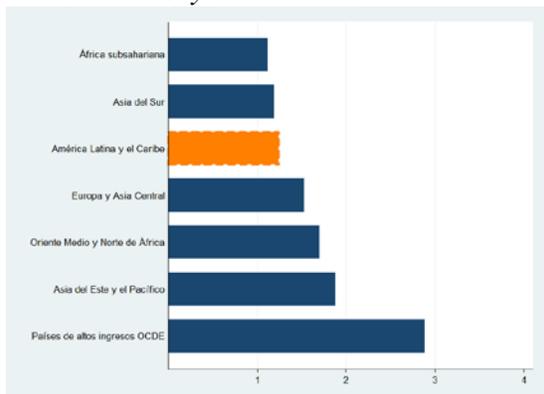
#### Estabilidad



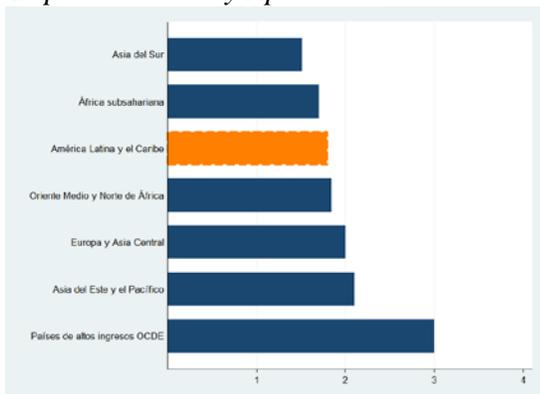
#### Adaptabilidad



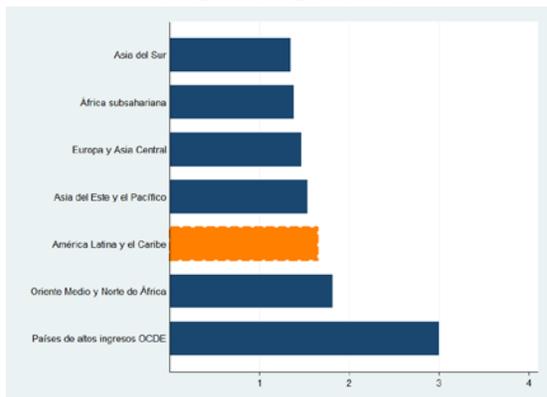
#### Coordinación y Coherencia



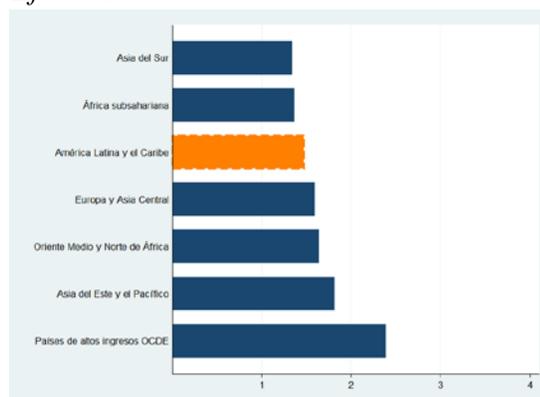
#### Implementación y Aplicación



### *Orientación al Interés Público*



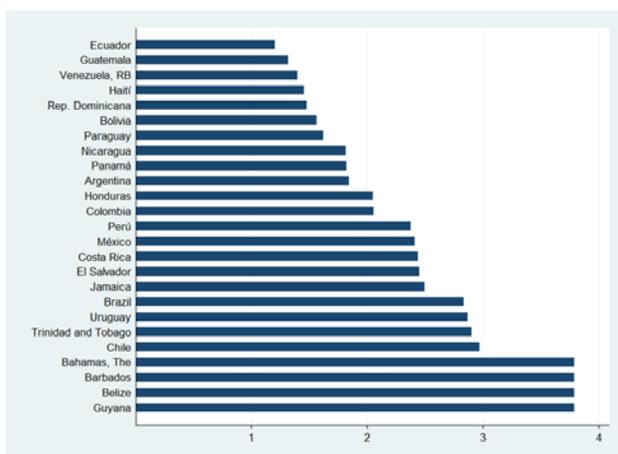
### *Eficiencia*



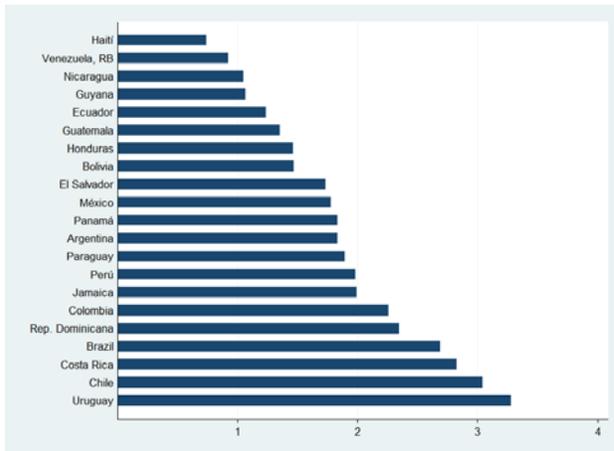
## ***B2. Características clave de las políticas públicas – ALC***

Los siguientes gráficos presentan una comparación intrarregional de los subcomponentes del Índice de políticas, a saber, la estabilidad, la adaptabilidad, la coherencia y coordinación, la eficiencia, la calidad de la implementación y el cumplimiento efectivo y la orientación al interés público para ALC.

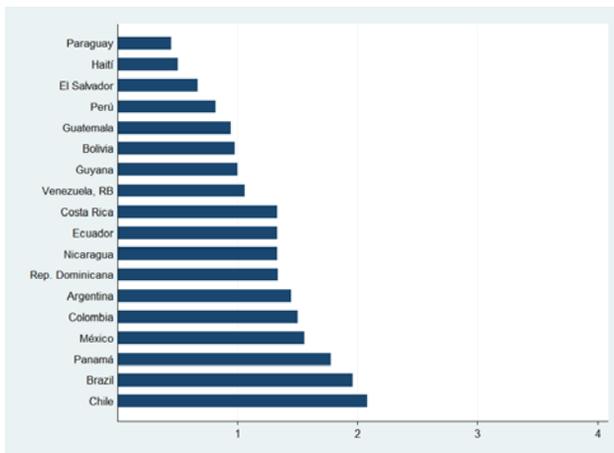
### *Estabilidad*



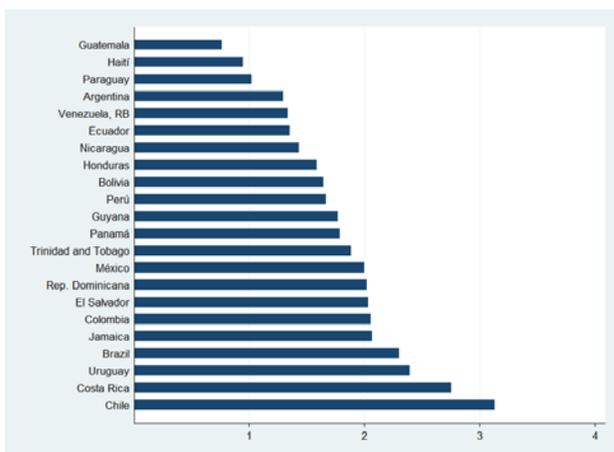
## Adaptabilidad



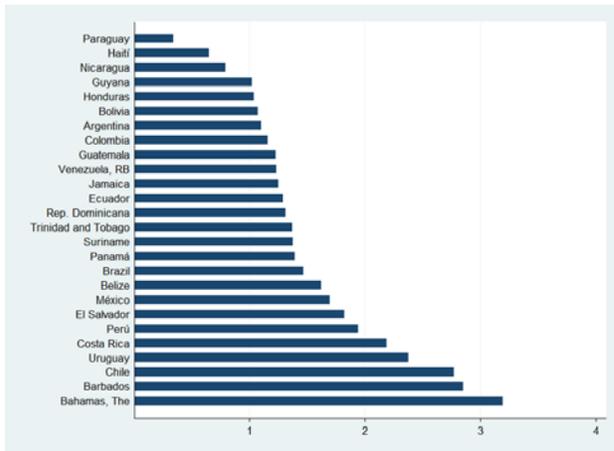
## Coordinación y Coherencia



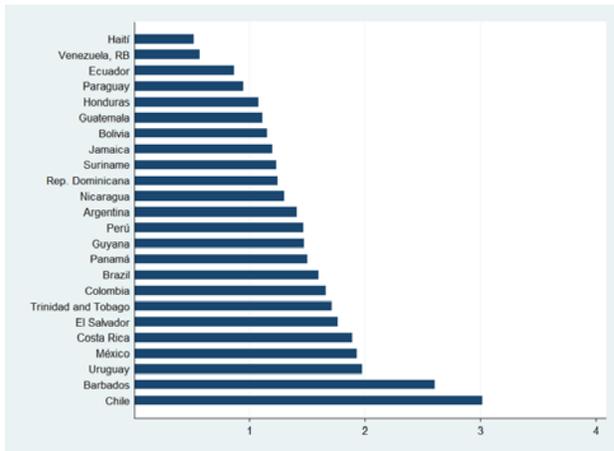
## Implementación y Aplicación



## Orientación al Interés Público



## Eficiencia



### B.3: Índice de políticas: Comparación mundial

Utilizando el análisis de clúster, el siguiente cuadro clasifica todos los países en la muestra según su puntaje en el Índice de las políticas públicas (alto, medio, bajo). El cuadro permite visualizar la posición general mundial de cada país de ALC.

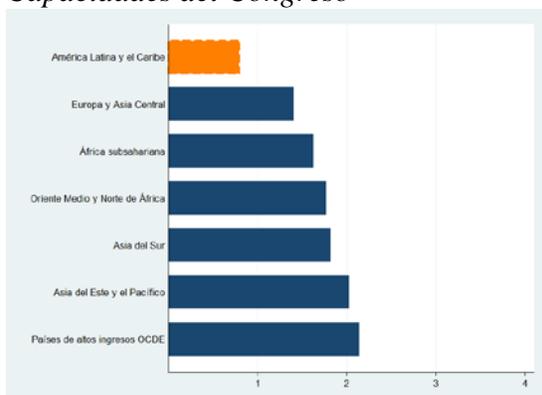
Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País
Alto	Australia	Alto	Mauricio	Medio	Burkina Faso	Medio	Lao PDR	Medio	Sri Lanka	Bajo	Guinea-Bisáu
Alto	Alemania	Alto	Montenegro	Medio	China	Medio	Latvia	Medio	Syrian Arab Rep.	Bajo	Haití
Alto	Baréin	Alto	Namibia	Medio	Colombia	Medio	Lesoto	Medio	Tailandia	Bajo	Honduras
Alto	Botsuana	Alto	Noruega	Medio	Congo, Rep.	Medio	Liberia	Medio	Tanzania	Bajo	Korea, Rep. Dem
Alto	Canadá	Alto	Nueva Zelanda	Medio	Egipto, Rep. Árabe	Medio	Lituania	Medio	Tayikistán	Bajo	Líbano
Alto	Chile	Alto	Omán	Medio	El Salvador	Medio	Macedonia, FYR	Medio	Turquía	Bajo	Malawi
Alto	Costa Rica	Alto	Portugal	Medio	Etiopía	Medio	Madagascar	Medio	Uganda	Bajo	Myanmar
Alto	Croacia	Alto	Reino Unido	Medio	Filipinas	Medio	Mali	Medio	Vietnam	Bajo	Nepal
Alto	Dinamarca	Alto	Singapur	Medio	Gabon	Medio	Marruecos	Medio	Zambia	Bajo	Nicaragua
Alto	Emiratos Árabes Unidos	Alto	Sudáfrica	Medio	Gambia, The	Medio	Mauritania	Bajo	Afganistán	Bajo	Níger
Alto	Eslovenia	Alto	Suecia	Medio	Gana	Medio	México	Bajo	Algeria	Bajo	Nígeria
Alto	España	Alto	Suiza	Medio	Georgia	Medio	Moldova	Bajo	Angola	Bajo	Papua Nueva Guinea
Alto	Estados Unidos	Alto	Taiwan	Medio	Georgia	Medio	Mongolia	Bajo	Bangladesh	Bajo	Paraguay
Alto	Estonia	Alto	Túnez	Medio	Guyana	Medio	Mozambique	Bajo	Bolivia	Bajo	Fed. de Rusia
Alto	Fiji	Alto	Uruguay	Medio	India	Medio	Pakistán	Bajo	Burundí	Bajo	Sierra Leone
Alto	Finlandia	Medio	Albania	Medio	Indonesia	Medio	Panamá	Bajo	Cambodia	Bajo	Somalia
Alto	Francia	Medio	Arabia Saudita	Medio	Irán, Rep. Islámica	Medio	Perú	Bajo	Camerún	Bajo	Sudán
Alto	Holanda	Medio	Argentina	Medio	Iraq	Medio	Polonia	Bajo	Central African Rep.	Bajo	Togo
Alto	Hong Kong	Medio	Armenia	Medio	Italia	Medio	Rep. Dominicana	Bajo	Chad	Bajo	Ucrania
Alto	Hungría	Medio	Azerbaiyán	Medio	Jamaica	Medio	República Checa	Bajo	Congo, Rep. Dem.	Bajo	Uzbekistán
Alto	Irlanda	Medio	Benín	Medio	Jordania	Medio	Romania	Bajo	Costa de Marfil	Bajo	Venezuela, RB
Alto	Israel	Medio	Bielorrusia	Medio	Kazajistán	Medio	Ruanda	Bajo	Ecuador	Bajo	Yemen, Rep.
Alto	Japón	Medio	Bosnia and Herzegovina	Medio	Kenia	Medio	Senegal	Bajo	Eritrea	Bajo	Zimbabue
Alto	Korea, Rep.	Medio	Brasil	Medio	Kirguistán	Medio	Serbia y Montenegro	Bajo	Guatemala		
Alto	Malaysia	Medio	Bulgaria	Medio	Kuwait	Medio	Slovak Rep.	Bajo	Guinea		

## Apéndice C. Capacidades Gubernamentales en América Latina y el Caribe

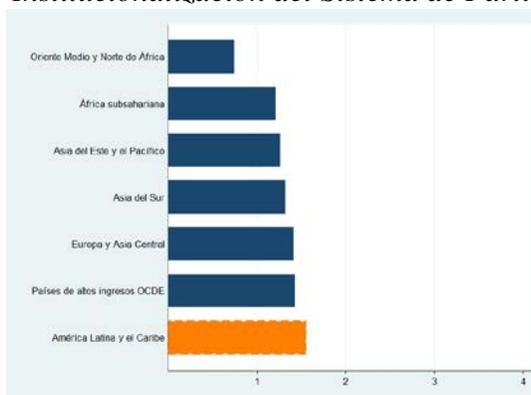
### C.1 Capacidades Gubernamentales: una comparación interregional

Los siguientes gráficos presentan una comparación interregional de los subcomponentes del Índice de Capacidades del Gobierno para las siguientes regiones: países de altos ingresos miembros de OCDE, Asia del Este y Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de África, Sur de Asia, África subsahariana. Calculamos cada promedio a nivel regional.

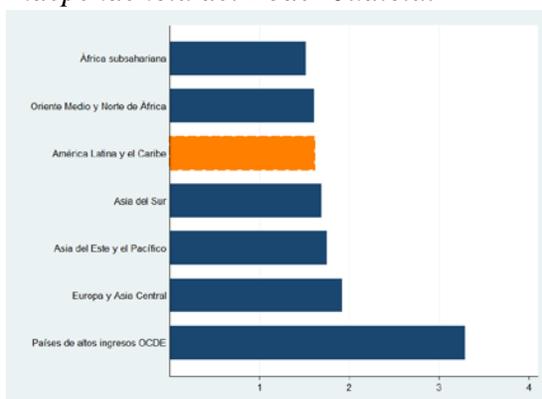
*Capacidades del Congreso*



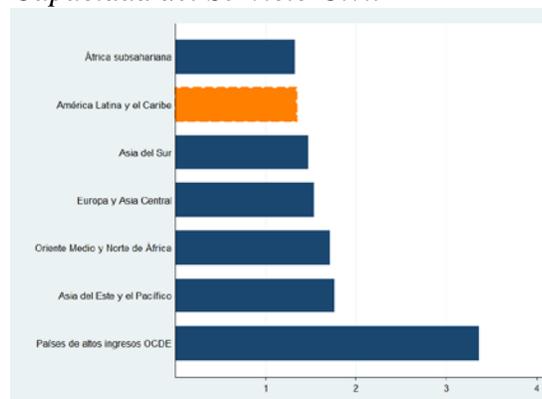
*Institucionalización del Sistema de Partidos*



*Independencia del Poder Judicial*



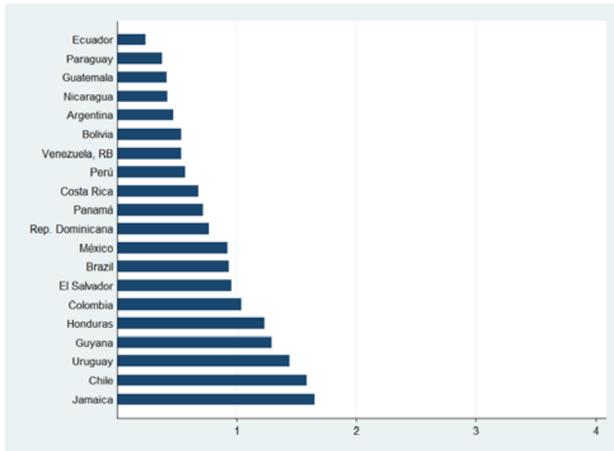
*Capacidad del Servicio Civil*



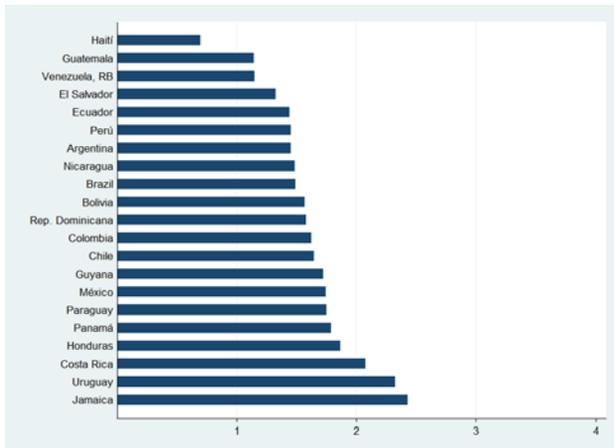
## *C.2 Capacidades Gubernamentales –ALC*

Esta sección del Anexo presenta la comparación intrarregional para los subcomponentes del Índice de Capacidades del Estado, a saber, la institucionalización del Congreso, la institucionalización del sistema de partidos, la independencia del poder judicial y la capacidad del servicio civil para ALC.

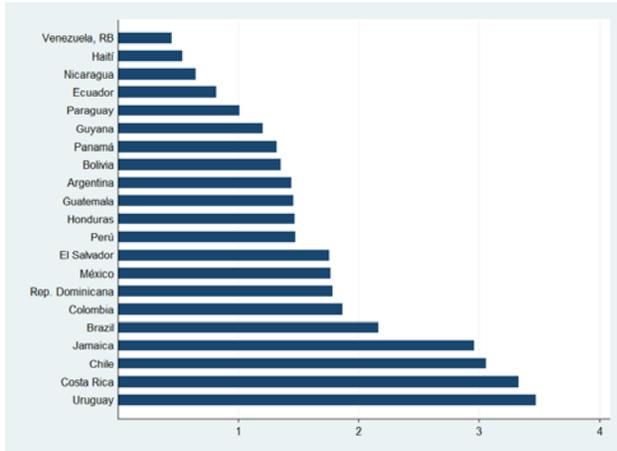
### *Capacidades del Congreso*



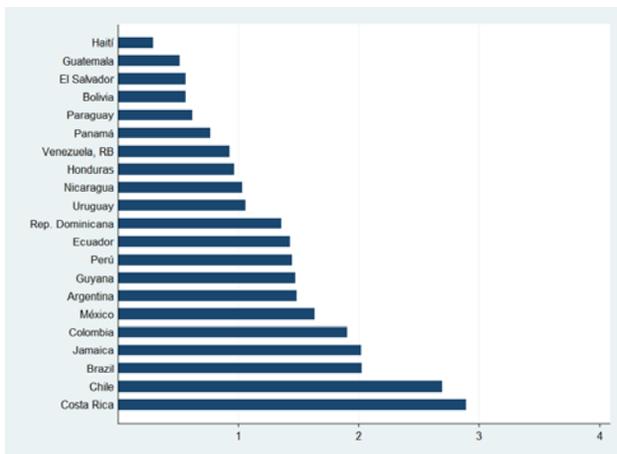
### *Institucionalización del Sistema de Partidos*



### *Independencia del Poder Judicial*



### *Capacidad del Servicio Civil*



### C.3: Capacidades Gubernamentales: comparación mundial

Utilizando un análisis de clúster, el siguiente cuadro clasifica todos los países en la muestra según su puntaje en el Índice de Capacidades del Gobierno (alto, medio, bajo) y los organiza alfabéticamente en cada grupo.

Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País	Nivel	País
Alto	Australia	Alto	Montenegro	Medio	Croacia	Medio	Níger	Bajo	Bielorrusia	Bajo	Líbano
Alto	Alemania	Alto	Namibia	Medio	Egipto, Rep. Árabe	Medio	Nígeria	Bajo	Bolivia	Bajo	Liberia
Alto	Botsuana	Alto	Noruega	Medio	Emiratos Árabes Unidos	Medio	Omán	Bajo	Burkina Faso	Bajo	Madagascar
Alto	Canadá	Alto	Nueva Zelanda	Medio	Fiji	Medio	Pakistán	Bajo	Burundí	Bajo	Marruecos
Alto	Chile	Alto	Portugal	Medio	Filipinas	Medio	Papua Nueva Guinea	Bajo	Cambodia	Bajo	Mauritania
Alto	Costa Rica	Alto	Reino Unido	Medio	Gambia, The	Medio	Polonia	Bajo	Camerún	Bajo	Moldova
Alto	Dinamarca	Alto	República Checa	Medio	Grecia	Medio	Rep. Dominicana	Bajo	Chad	Bajo	Myanmar
Alto	Eslovenia	Alto	Serbia y Montenegro	Medio	Guinea-Bisáu	Medio	Romania	Bajo	Congo, Rep.	Bajo	Nepal
Alto	España	Alto	Singapur	Medio	Guyana	Medio	Ruanda	Bajo	Congo, Rep. Dem.	Bajo	Nicaragua
Alto	Estados Unidos	Alto	Sudáfrica	Medio	Honduras	Medio	Senegal	Bajo	Costa de Marfil	Bajo	Panamá
Alto	Estonia	Alto	Suecia	Medio	Indonesia	Medio	Slovakia	Bajo	Ecuador	Bajo	Paraguay
Alto	Finlandia	Alto	Suiza	Medio	Irán, Rep. Islámica	Medio	Sri Lanka	Bajo	El Salvador	Bajo	Perú
Alto	Francia	Alto	Taiwan	Medio	Italia	Medio	Tailandia	Bajo	Eritrea	Bajo	Rep. Centroafricana
Alto	Gana	Alto	Uruguay	Medio	Jordania	Medio	Tanzania	Bajo	Etiopía	Bajo	Sierra Leone
Alto	Holanda	Medio	Albania	Medio	Kenia	Medio	Túnez	Bajo	Fed. de Rusia	Bajo	Siria, Rep. Árabe
Alto	Hong Kong	Medio	Arabia Saudita	Medio	Kuwait	Medio	Turquía	Bajo	Gabon	Bajo	Somalia
Alto	Hungría	Medio	Azerbaiyán	Medio	Latvia	Medio	Uganda	Bajo	Georgia	Bajo	Sudán
Alto	India	Medio	Bangladesh	Medio	Lesoto	Medio	Vietnam	Bajo	Guatemala	Bajo	Tayikistán
Alto	Irlanda	Medio	Baréin	Medio	Lituania	Medio	Zambia	Bajo	Guinea	Bajo	Togo
Alto	Israel	Medio	Benín	Medio	Macedonia, FYR	Medio	Zimbabue	Bajo	Haití	Bajo	Ucrania
Alto	Jamaica	Medio	Bosnia and Herzegovina	Medio	Malawi	Bajo	Afganistán	Bajo	Iraq	Bajo	Uzbekistán
Alto	Japón	Medio	Brasil	Medio	Mali	Bajo	Algeria	Bajo	Kazajistán	Bajo	Venezuela, RB
Alto	Korea, Rep.	Medio	Bulgaria	Medio	México	Bajo	Angola	Bajo	Kirguistán	Bajo	Yemen, Rep.
Alto	Malasia	Medio	China	Medio	Mongolia	Bajo	Argentina	Bajo	Korea, Rep. Dem		
Alto	Mauricio	Medio	Colombia	Medio	Mozambique	Bajo	Armenia	Bajo	Lao PDR		

## **Anexo D. Descripción de la base de datos**

### ***D.1 Fuentes y definiciones***

Ver Franco Chuaire *et al.* (2013) para detalles acerca del método de construcción de índices.

1. El índice de *adaptabilidad* se basa en las siguientes variables:
  - a. Adaptabilidad BTI (Índice de Transformación Bertelsmann; promedio 2006, 2008, 2010, 2012): originalmente en una escala de 1-10 (10 representa los valores más altos según las calificaciones de los expertos), este índice se basa en la pregunta: ¿Cuán innovador y flexible es el gobierno? Se aconseja a los expertos evaluar si hay mecanismos institucionalizados que facilitan la innovación y la flexibilidad en la formulación de políticas, incluyendo el monitoreo y la evaluación, el intercambio de conocimientos y las consultorías. El índice incluye la capacidad de los líderes políticos para aprender de experiencias previas, actuar con flexibilidad y reemplazar las medidas deficientes con políticas innovadoras.
  - b. Capacidad de toma de decisiones (Profils Institutionnels; 2006): ítem A5100, donde los expertos evalúan la capacidad de toma de decisiones de las autoridades políticas en asuntos económicos (responsabilidad, rapidez, etc.). La puntuación es de 1 a 4, y 4 es el valor más alto.
  - c. Respuesta efectiva CUSCS (Columbia University State Capacity Survey; promedio 1990, 1999, 2000, 2002): la pregunta 29, donde los expertos (de los ámbitos académicos, de gobierno y los medios de comunicación) califican la capacidad del estado para responder efectivamente a los problemas económicos nacionales. Originalmente en una escala de 1-10 (10 representa los valores más altos).
  
2. El índice de *Coordinación y Coherencia* se basa en las siguientes variables:
  - a. Coordinación CUSCS (Columbia University State Capacity Survey.; promedio 1990, 1999, 2000, 2002): la pregunta 18 que valora la efectividad de la coordinación entre el gobierno central y las organizaciones del gobierno a nivel local. La puntuación va de 0 (bajo) a 10 (alto).

- b. Coordinación de Profils (Profils Institutionnels; 2006). El ítem A508 que puntúa la coordinación y la cooperación entre ministerios y en las administraciones. La puntuación va de 1 a 4, y 4 es la puntuación más alta.
3. El *Índice de Eficiencia* se basa en los siguientes componentes:
- a. Composición del gasto público (Informe de Competitividad Mundial, Foro Económico Mundial; promedio 2001-2012): ¿Cómo calificaría la composición del gasto público en su país? [1=sumamente despilfarrador; 7=sumamente eficiente en el suministro de los bienes y servicios necesarios].
  - b. Adaptabilidad BTI (Índice de Transformación Bertelsmann; promedio 2006, 2008, 2010, 2012): originalmente en una escala de 1-10 (10 representa el valor más alto según las calificaciones de los expertos), este índice se basa en la pregunta: ¿Hasta qué punto el gobierno hace un uso eficiente de los recursos humanos, financieros y organizacionales disponibles? A los expertos se les aconseja evaluar si hay un uso eficiente del personal administrativo (gastos, servicios, procedimientos de contratación), de los recursos presupuestarios (presupuesto estatal equilibrado, planificación e implementación presupuestaria transparente, auditorías efectivas e independientes), y de la organización administrativa (administración pública que permite una gestión efectiva con criterios de racionalidad profesional, existencia de procedimientos e instituciones para reformar y modernizar la administración pública).
  - c. Eficiencia EIU (modelo de riesgo país, Unidad de Inteligencia del Economist; promedio 1997-2006): originalmente en una escala de 0-4 (muy deficiente), esta variable refleja la evaluación de los expertos de la efectividad del sistema político para formular y ejecutar las políticas (con una nueva escala para que los valores más altos representen niveles más altos de efectividad).

4. El índice de *Orientación al Interés Público* se basa en las siguientes variables:
- a. Favoritismo de los funcionarios de gobierno (Informe de Competitividad Mundial – Foro Económico Mundial; promedio 2001-2012): ¿Hasta qué punto los funcionarios de gobierno en su país muestran favoritismo hacia las empresas e individuos bien relacionados cuando deciden en materia de políticas y contratos? [1=siempre muestran favoritismo; 7=nunca muestran favoritismo].
  - b. Las Transferencias Sociales del Gobierno (Informe de Competitividad Mundial – Foro Económico Mundial; promedio 2002): la evaluación de los expertos sobre si las transferencias sociales del gobierno están destinadas principalmente a (1=personas pobres, 7=personas ricas). La escala de esta variable se ha revertido para calcular el índice.
  - c. Índice de Percepción de la Corrupción (Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional; promedio 1995-2012): Se clasifica a los países basándose en la percepción de cuán corrupto es el sector público por parte de los observadores de todo el mundo y los expertos en los países evaluados. Este índice oscila entre 0 (sumamente corrupto) y 10 (sumamente íntegro).
5. El índice de *Calidad de implementación y aplicación efectiva* se basa en las siguientes variables:
- a. Salario mínimo por ley (Informe de Competitividad Mundial: 2002): evaluación de los expertos de si el salario mínimo fijado por ley en el país es (1=nunca respetado, 7=muy respetado).
  - b. La evasión tributaria (Informe de Competitividad Mundial; 2002). Evaluación de los expertos de si la evasión tributaria en el país es (1=galopante, 7=mínima).
  - c. Regulación medioambiental (Informe de Competitividad Mundial; promedio 2002-2006): evaluación de los expertos de si la regulación medioambiental en el país es (1=no respetada o respetada erráticamente, 7=respetada consistente e imparcialmente).

- d. Implementación BTI (Índice de Transformaciones Bertelsmann; promedio 2006, 2008, 2010, 2012): originalmente, en una escala de 1-10 (10 representa valores más altos según las calificaciones de los expertos), este índice se basa en la pregunta: ¿Cuán efectivo es el gobierno en la implementación de sus propias políticas? Evalúa hasta qué punto el gobierno ha sido capaz de lograr sus propias prioridades estrategias centrándose en el marco normativo del BTI en términos de luchar por la democracia y una economía de mercado.
  - e. CUSCS sobre la toma de decisiones (Columbia University State Capacity Survey; promedio 1990, 1999, 2000, 2002): la pregunta 21 que puntúa la capacidad del Estado para formular e implementar iniciativas de políticas nacionales. La calificación va de 0 (bajo) a 10 (alto).
  - f. Recaudación de impuestos (Columbia University State Capacity Survey; promedio 1990, 1999, 2000, 2002): la pregunta 22, que califica la efectividad del Estado para recaudar impuestos u otras formas de ingresos del gobierno. La calificación va de 0 (bajo) a 10 (alto).
6. El Índice de *Estabilidad* se basa en las siguientes variables:
- a. SD del Índice Fraser (Instituto Fraser; 1999-2010): desviación estándar del Índice Fraser de libertad económica (tendencia cuadrática) (1999-2010). Se ha revertido la escala de esta variable para calcular el índice.
  - b. Cambios Legales y Políticos ICM (Informe de Competitividad Mundial; 2002): esta variable mide si los cambios legales o políticos en los últimos cinco años han (1= socavado gravemente la capacidad de planificación de su empresa, 7= no ha tenido efecto). El Compromiso ICM (Informe de Competitividad Mundial; promedio 1998, 1999, 2000, 2002). Mide si los gobiernos respetan los compromisos contractuales y las obligaciones de anteriores administraciones (1=no es verdad, 7=es verdad).
  - c. Consistencia del Gobierno (Profils Institutionnels; 2006): el ítem A5101, donde los expertos evalúan la “consistencia y continuidad de la acción del gobierno en asuntos económicos”. La calificación va de 1 a 4, y 4 es el

puntaje más alto (altos niveles de capacidad, consistencia, autoridad, rapidez y confianza).

7. El Índice General de Calidad de las Políticas Públicas fue creado basándose en los siguientes seis índices: Adaptabilidad, Estabilidad, Coordinación y Coherencia, Calidad de implementación, Vigilancia del cumplimiento, Eficiencia y Orientación al Interés Público. Se construyó incluyendo todos los países en que faltaba, como máximo, uno de los componentes. El índice y todos los componentes y subcomponentes están normalizados en una escala de 1-4, donde los niveles más altos indican mejor calidad de las políticas públicas.
8. El Índice de Institucionalización del Congreso es el promedio de la eficiencia legislativa y la confianza en el parlamento.
  - a. Eficiencia legislativa = efectividad de los organismos legisladores (1=muy inefectivo a 7=muy efectivo). El índice es un promedio para periodo 2002-2012. Fuente: Foro Económico Mundial (varios años), ICM.
  - b. Confianza en el Parlamento: se basa en la pregunta: “¿Cuánta confianza tiene en el Parlamento?”, de WVS (promedio de las encuestas correspondientes a los periodos 1994-1999, 1999-2004, and 2005-2007).
9. El Índice de Calidad Burocrática se basa en las siguientes variables:
  - a. El Índice de Mérito Burocrático (CUSCS) (Columbia University State Capacity Survey; promedio 1990, 1999, 2000, 2002); la pregunta 24 mide hasta qué punto están vigentes las garantías efectivas de la profesionalidad en el servicio civil y hasta qué punto los funcionarios civiles están efectivamente protegidos de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. El índice tiene una escala de 0 a 10, y los puntajes más altos indican sistemas burocráticos más autónomos.
  - b. El Índice de Capacidad Burocrática Funcional (CUSCS) (Columbia University State Capacity Survey; promedio 1990, 1999, 2000, 2002); la pregunta 13 mide hasta qué punto la burocracia tiene sistemas de

compensación salarial y sistemas para evaluar el desempeño de los funcionarios públicos. El índice tiene una escala de 0 a 10, y los niveles más altos indican sistemas con capacidades técnicas más altas y más incentivos para un buen desempeño.

- c. Índice de Eficiencia Burocrática CUSCS (Columbia University State Capacity Survey; promedio 1990, 1999, 2000, 2002); la pregunta 16 mide hasta qué grado la burocracia es eficiente asignando capital humano ante una limitación de la política fiscal. El índice tiene una escala de 0 a 10, y los niveles más altos indican sistemas burocráticos más eficientes.
- d. Índice de Calidad Burocrática (International Country Risk Guide; promedio 1980-2005): 0 (bajo) a 4 (alto). Se da un puntaje más alto a los países donde la burocracia tiene la fuerza y los conocimientos para gobernar sin cambios drásticos en las políticas ni interrupción de los servicios de gobierno. En estos países de bajo riesgo, la burocracia tiende a ser más bien autónoma frente a la presión política y a tener un mecanismo establecido para la contratación y la capacitación. Los países que carecen del efecto amortiguador de una burocracia fuerte tienen puntajes bajos porque un cambio en el gobierno tiende a ser traumático en términos de la formulación de políticas y de las funciones administrativas diarias.

10. El Índice de Independencia del Poder Judicial se basa en las siguientes variables:

- a. ICM Judicial (Informe de Competitividad Mundial – Foro Económico Mundial; promedio 2001-2012); ¿Hasta qué punto el sistema judicial en su país es independiente de las influencias de los miembros del gobierno, los ciudadanos o las empresas? [1=muy influido; 7=totalmente independiente].
- b. BTI Judicial (Índice de Transformación Bertelsmann; promedio 2006, 2008, 2010, 2012); originalmente en una escala de 1-10 (10 representa los valores más altos según la calificación de los expertos), este índice se basa en la pregunta: ¿Hasta qué punto existe un poder judicial independiente? Evalúa si el poder judicial tiene la capacidad y la autonomía para interpretar y revisar

las leyes y políticas existentes, para seguir su propio razonamiento libre de la influencia de los grupos políticos, entre otras consideraciones.

11. El Índice de Institucionalización de los Partidos Políticos se basa en la siguiente variable:

- a. Un sistema de partidos estable, moderado y enraizado (Índice de Transformación Bertelsmann; promedio 2006, 2008, 2010, 2012). Originalmente en una escala de 1-10 (10 representa los valores más altos según las calificaciones de los expertos), este índice se basa en la pregunta: ¿Hasta qué punto hay un sistema de partidos estable y socialmente enraizado para articular y agregar los intereses de la sociedad? Mide hasta qué punto los partidos están socialmente enraizados y organizacionalmente institucionalizados, el nivel de polarización y el grado de volatilidad de los votantes.
- b. Confianza en los partidos (Encuesta Mundial de Valores; promedio de las olas 1994-1999, 1999-2004 y 2005-2007): promedio de la respuesta a la pregunta: ¿Cuánta confianza tiene en los partidos políticos? Una gran confianza (4), bastante confianza (3), no mucha confianza (2) o ninguna confianza (1). Originalmente calificados de 1 a 4, y 4 es el puntaje más bajo.
- c. Volatilidad del voto (de Berkman *et al.*; 2009): todos los datos siguen el método de Pedersen (1984) para calcular la volatilidad del voto: la volatilidad se calcula restando el porcentaje de los votos/escaños de cada partido en una elección de las cifras de la elección previa, tomando el valor absoluto de este resultado, sumando los resultados para todos los partidos y luego dividiendo el total por dos.
- d. Antigüedad promedio de los partidos (base de datos de las instituciones políticas, promedio 1990-2010); el promedio de la antigüedad del partido de gobierno más grande, del segundo partido de gobierno más grande y del primer partido de oposición, o el subconjunto de estos para los cuales se conoce la antigüedad del partido.

- e. Imparcialidad de las elecciones (Índice de Transformación Bertelsmann ; promedio 2006, 2008, 2010, 2012): originalmente en una escala de 1-10 (donde 10 representa valores más altos según la calificación de los expertos), esté índice se basa en la pregunta: ¿Hasta qué punto los representantes políticos son elegidos mediante elecciones generales, libres e imparciales? Evalúa si las elecciones generales se celebran regularmente a nivel nacional, si se asegura la votación universal secreta, si se permite participar a diferentes partidos y si el órgano de gestión electoral es imparcial y efectivo, entre otras consideraciones.

## ***D.2 Algunas investigaciones que usan las variables presentadas aquí***

Los siguientes trabajos han utilizado la base de datos original. Se proporciona como guía para los investigadores sobre los potenciales usos empíricos de las variables.

Barma, N. et al. 2011. *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Becerra, O., E. Cavallo y C. Scartascini. 2012. “The Politics of Financial Development: The Role of Interest Groups and Government Capabilities.” *Journal of Banking & Finance* 36(3), 626-643.

Bonvecchi, A., J. Johannsen y C. Scartascini, editors. 2014. “¿Quién decide la política social en América Latina? Un estudio de economía política basado en análisis de redes sociales.” Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Manuscrito.

Cárdenas, M. 2010. “State Capacity in Latin America.” *Economía* 10(2), 1-45.

Carnes, M. y I. Mares. 2010. “Deindustrialization and the Rise of Non-Contributory Social Programs in Latin America.” Documento presentado en la Conferencia sobre Redistribución, bienes públicos y fracasos del mercado, New Haven, Estados Unidos, Yale University, 9-10 de abril.  
<http://biowww2.biology.yale.edu/leitner/resources/PMF-papers/DeindustrializationLA.pdf>

- Caruso, G., C. Scartascini y M. Tommasi. 2013. “¿Todos jugamos el mismo juego? Las consecuencias económicas de las constituciones dependen del grado de institucionalización.” Documento de trabajo IDB-WP-237. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S.N. Parra. 2011. “The Process of Reform in Latin America: A Review Essay.” Documento de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE 304. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Franco Chuaire, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2014. “Openness, State Capacity, and the Size of the Government.” Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Hanson, J.K. y R. Sigman. 2011. “Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options.” En *Reunión Anual de la American Political Science Association*.
- Hulme, D., A. Savoia y K. Sen. 2014. “Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda.” Documento de trabajo 32 del Effective States for Inclusive Development Research Centre. Manchester, Reino Unido: Universidad de Manchester.
- Machado, F., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. “Political Institutions and Street Protests in Latin America.” *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 340-365.
- Mejía Cubillos, J. 2011. “Reflexión sobre los sistemas partidistas, la estabilidad de las políticas y el desarrollo económico.” *Contribuciones a las Ciencias Sociales 11*. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/15/jmc.html>
- Palanza, M.V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2012. “On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond.” Documento de trabajo IDB-WP-363. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pereira, C., S. Singh y B. Mueller. 2011. “Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability in Latin America.” *Latin American Politics and Society* 53(1): 59–89.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2012. “The Making of Policy: Institutionalized or Not?” *American Journal of Political Science* 56(4): 787-801.

- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2013. “Veto Players and Policy Trade-Offs: An Intertemporal Approach to Study the Effects of Political Institutions on Policy.” *Journal of Theoretical Politics* 26(2): 222–248.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2013. “Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies.” *Journal of Applied Economics* 16(1): 1-32.
- Stein, E. y M. Tommasi. 2007. “The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America.” En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. *Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo: Más allá de la transición*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.