

2

¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones

Carlos Scartascini

Introducción

El primer capítulo presenta un marco que enlaza las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de políticas. Dentro de este marco, las políticas públicas son el resultado de la interacción entre una variedad de actores políticos. Estos, cada uno con sus propias preferencias e incentivos (y dadas las limitaciones a sus comportamientos que introducen las normas y reglas institucionales), se reúnen en diferentes escenarios para definir las políticas públicas. Este capítulo analiza algunos de estos actores claves, las instituciones que regulan su comportamiento y los escenarios políticos donde se enfrentan, con el objetivo de examinar los roles, incentivos y capacidades de cada uno en el proceso de formulación de políticas y su impacto sobre las características de las políticas públicas.

Este capítulo, que se basa en una amplia literatura de ciencia política y economía política, no pretende ser un resumen completo, sino que se concentra en las instituciones y actores que son importantes dentro del contexto del marco desarrollado en el capítulo 1, y que tienden a tener un rol clave en la mayoría de los países estudiados en este volumen.¹ Aunque

¹ Otras fuentes que deben tenerse en cuenta para una descripción general complementaria, más comprensiva y sustancial, son: Weaver y Rockman (1993), Mueller (1996a, 1996b, 2003), Carey (2000), Persson y Tabellini (2000, 2003), Haggard y McCubbins (2001), Payne y otros (2002), Tsebelis (2002) y BID (2005).

el marco enfatiza la interacción de actores, este capítulo los examina, en su mayoría, individualmente. La riqueza y complejidad que surge de estudiar las interacciones solo se consigue mediante el análisis de casos de cada país en particular y, por consiguiente, su análisis se lleva a cabo en los capítulos que siguen.

Cada sección del capítulo analiza a un actor específico en el proceso de formulación de políticas, así como a las instituciones políticas que dan forma a sus roles e incentivos. En su mayor parte, el orden en el que se presentan los actores institucionales concuerda con el orden que suelen tener en la constitución de un país. Por lo general, las constituciones democráticas asignan el rol de la formulación de políticas a tres ramas separadas pero relacionadas: la ejecutiva (incluyendo el gabinete), la legislativa y la judicial. Para cada una, la constitución establece las prerrogativas, las funciones y los ámbitos de actuación de estos actores. Asimismo, existe algunas veces una dimensión vertical de las instituciones (federalismo) que regula las relaciones entre los gobiernos central y subnacional. Por último, el capítulo analiza el papel de otros actores que tienen roles relevantes en el proceso de formulación de políticas, como los partidos políticos y la burocracia.

El poder ejecutivo: presidentes y gabinetes

Los países pueden organizar su rama ejecutiva a lo largo de un continuo entre dos casos opuestos: los sistemas presidencial y parlamentario.² La elección del régimen político entre los sistemas presidencial y parlamentario puede tener consecuencias importantes para la formulación de políticas porque ejerce influencia sobre el número y la estabilidad de los agentes encargados de la formulación de políticas, los escenarios donde se llevan a cabo los intercambios, el tipo de intercambios políticos que se

² Lijphart (1999) identifica tres diferencias básicas entre los sistemas presidencial y parlamentario. Primera, en un sistema parlamentario el ejecutivo es responsable frente a la legislatura y puede ser despedido de su cargo mediante un voto legislativo de censura o no confianza. En un sistema presidencial, la cabeza del gobierno es elegida por un periodo prescrito constitucionalmente. Segunda, el encargado del ejecutivo –en general llamado primer ministro– es seleccionado por la legislatura, mientras que el presidente es elegido por voto popular. Tercera, los sistemas parlamentarios tienen ejecutivos colectivos o colegiados, mientras que los sistemas presidenciales están generalmente a cargo de una sola persona.

pueden hacer entre el ejecutivo y el legislativo y algunas de las prerrogativas de negociación de cada uno de los actores.

Los países latinoamericanos tradicionalmente han optado por regímenes presidenciales en lugar de los sistemas parlamentarios, que son más populares en Europa. Aunque este estudio se enfoca en los sistemas presidenciales, es importante caracterizar ambos sistemas, en la medida en que esta discusión ayude a presentar la literatura y los hechos estilizados sobre la estabilidad del gobierno y las políticas. En efecto, algunos críticos sostienen que muchos de los problemas de la región tienen su origen en la elección del régimen político.

Los hechos estilizados indican que los sistemas parlamentarios tienden a ser menos estables que los sistemas presidenciales porque los líderes del gobierno suelen cambiar con mayor frecuencia. Sin embargo, cuando los cambios ocurren en sistemas parlamentarios, por lo general son suaves y no implican una reorganización del gobierno. En la mayoría de los casos, al menos parte del gobierno queda en pie junto con sus políticas. Por el contrario, los cambios en los sistemas presidenciales son más dramáticos porque llevan a una reorganización más grande del gobierno o a un cambio, a veces violento, de régimen. En ese contexto, Linz (1990, 1994) caracteriza los sistemas presidenciales como “rígidos” y los sistemas parlamentarios como “flexibles”. En su trabajo, se prefiere la flexibilidad a la rigidez, especialmente porque la flexibilidad minimiza los riesgos (por ejemplo, las crisis en los sistemas parlamentarios serían crisis de gobierno y no crisis de régimen). Así, la rigidez del presidencialismo, cristalizada en situaciones en que los presidentes carecen de una mayoría de bancas, asientos o curules en las legislaturas, fue identificada como uno de los principales determinantes de la caída de los regímenes democráticos en América Latina (Linz y Valenzuela, 1994). Este argumento respecto a la relación entre los gobiernos minoritarios y la supervivencia del régimen ha sido probado empíricamente por estudios recientes.

Por un lado, con base en datos de todas las democracias presidenciales que existieron entre 1946 y 1996, Cheibub y sus colaboradores mostraron que los presidentes y los gobiernos minoritarios y las situaciones de bloqueo no afectan la supervivencia de las democracias (Cheibub, 2002; Cheibub y Limongi, 2002; Cheibub, Przewrksi y Saiegh, 2004). Por el otro, a partir de una muestra mucho menor de gobiernos latinoamericanos entre 1978 y 2005, Chasqueti (2004) y el BID (2005) sostienen

que, en este periodo, un número de gobiernos minoritarios (definidos como situaciones en que los gobiernos controlan menos del 45% de los escaños legislativos) sufrieron interrupciones constitucionales (situaciones en las cuales el presidente o el Congreso no culminan los términos para los cuales fueron elegidos). Para este selecto grupo de países, el BID (2005) encuentra que los gobiernos minoritarios (de partido unitario o coalición) fueron cinco veces más propensos a sufrir interrupciones constitucionales que los gobiernos con una mayoría de legisladores en las cámaras o cercanos a esa mayoría.

Teniendo en cuenta que el tipo modal del sistema de partidos en América Latina es multipartidista, la capacidad de los gobiernos para formar y mantener coaliciones mayoritarias debería considerarse como un factor importante que puede afectar a la estabilidad política (o la falta de esta) en la región. En el caso de Ecuador, un país donde los presidentes usualmente han tenido minoría en la legislatura (cerca del 25% en promedio) y donde las coaliciones han tendido a ser inestables, ningún presidente terminó sus cuatro años de mandato constitucional desde 1996. El actual presidente puede modificar esta historia gracias en parte al cambio que impulsó de las reglas constitucionales.

Presidentes

El tipo de régimen adoptado en América Latina hace que los presidentes sean actores clave en el juego de la formulación de políticas. Por consiguiente, es importante entender sus incentivos y los factores que afectan el comportamiento presidencial. Aunque sus cualidades personales, ideología y factores culturales e históricos puedan moldear la forma en que los presidentes gobiernan, las instituciones que determinan la forma en que son elegidos y su poder para afectar las decisiones políticas tienden a ser al menos importantes en la explicación de sus incentivos y comportamiento. En algunos contextos institucionales, los presidentes tienden a estar en su mayoría interesados en el bien público y en diseñar sus políticas teniendo en cuenta amplios intereses de la sociedad. En otros contextos institucionales, los presidentes tienen incentivos “mixtos” y están manejados por metas personales y políticas que pueden interferir con la finalidad de servir al interés público general. Mientras las diferencias en los incentivos se explican en su mayoría por las reglas electorales, la capacidad de transformar las políticas depende de los poderes otorgados a los presidentes, los cuales se analizan a continuación.

Poderes presidenciales. Estos poderes determinan las acciones estratégicas que los presidentes pueden tomar, el tipo de transacciones en que se pueden comprometer con la legislatura, y sus aliados y oponentes políticos. Los poderes presidenciales pueden clasificarse en *poderes constitucionales* y *poderes partidistas* (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997a).

Los *poderes constitucionales* contribuyen a enmarcar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. A medida que los poderes constitucionales del presidente son mayores, dado el conjunto de restricciones, mayor es su capacidad de introducir cambios. Así, la atribución de mayores poderes constitucionales al presidente le facilita tomar acciones decisivas cuando sea necesario (como adaptar las políticas económicas a las crisis), pero también cambiar las políticas por conveniencia, lo que puede llevar a una alta volatilidad de las políticas (como puede ser el caso de cambios de políticas antes de una elección para obtener la victoria, o de cambios de las políticas de una administración anterior para “empezar todo de cero” después de posesionarse). Los poderes *constitucionales* pueden dividirse en *poderes legislativos* y *no legislativos*.

Los *poderes legislativos* incluyen el poder de veto total, el veto parcial, el poder de aprobar decretos, de declarar “urgente” un proyecto de ley,³ la iniciativa exclusiva de legislar los poderes presupuestales, y el poder para convocar a un plebiscito o referendo. Estos poderes pueden dividirse asimismo en *proactivos* y *reactivos*, según si el presidente puede influir en la adopción de políticas que cambien el statu quo o si el presidente puede detener o retrasar la implementación de políticas apoyadas por otros que pudieran modificarlo (Carey y Shugart, 1998b). Si los poderes legislativos del presidente son importantes, las políticas serán más cercanas a las preferencias de la rama ejecutiva. Por ejemplo, el presidente puede conseguir políticas afines a sus intereses y disminuir así la injerencia del legislativo mediante el uso o amenazas de uso de su poder de veto, aprobando decretos, y mediante el uso de sus prerrogativas para consultar

³ Decreto es la autoridad del ejecutivo para establecer normas sin necesidad del consentimiento previo de la asamblea legislativa (Carey y Shugart, 1998b). Este puede incluir iniciativas de políticas del ejecutivo que eventualmente requieren ratificación legislativa. Los proyectos de ley urgentes son propuestas elaboradas por el presidente y convertidas en ley a menos que los actos de la legislatura los rechacen dentro de un periodo específico.

a la ciudadanía a través de referendos en los casos en que asegurarse el apoyo popular puede beneficiarlo (Mueller, 1996a, 1996b).⁴

Los poderes *no legislativos* del presidente incluyen el poder de nombrar, nombrar y despedir funcionarios del gobierno, como ministros y jueces. Dichas reglas determinan su habilidad de manejar ciertas áreas del gobierno, particularmente de los funcionarios bajo su área de incumbencia en el ejecutivo. Sus poderes no legislativos afectan también su relación, su grado de influencia y su habilidad de llevar adelante intercambios con las otras ramas del gobierno. Por ejemplo, si el presidente cuenta con amplios poderes para nombrar y remover jueces, eso le puede dar ventajas en la relación con el poder judicial. Si la legislatura tiene el poder sobre los nombramientos y despidos de los ministros del gabinete, entonces los legisladores podrían utilizar dichas prerrogativas como un mecanismo de negociación con el ejecutivo sobre ciertas políticas o sus intereses.⁵ Otra regla que afecta las relaciones de poder y que puede ser utilizada como una moneda de intercambio es el mecanismo para la destitución del presidente. Si el Congreso tiene amplias facultades para su remoción, se afectaría el grado de vulnerabilidad de la relación presidente-Congreso (Pérez Liñán, 2006).

Las reglas constitucionales son solo una parte de la explicación de cómo se producen los intercambios entre las distintas ramas del gobierno. De hecho, el impacto de estas reglas tiene que ser evaluado en interacción con la capacidad de los presidentes para movilizar el apoyo entre los miembros del Congreso (Pérez Liñán, 2006). Esto nos lleva al ámbito de los poderes partidistas de los presidentes.

Los *poderes partidistas* se relacionan con el grado de apoyo al presidente en el Congreso. Las medidas estándares son el tamaño del contingente legislativo del presidente y el grado de disciplina del partido (Mainwaring y Shugart, 1997a). Los partidos dominantes capaces de

⁴La relevancia de los elementos de democracia directa (referendo, iniciativa popular) ha sido resaltada como uno de los recursos a disposición de la rama ejecutiva para sacar adelante ciertas políticas cuando la legislatura se opone a ellas. La literatura sobre la iniciativa popular, basada en la tradición de Romer y Rosenthal (1978, 1979, 1982), muestra que la habilidad de fijar agenda (definir el momento de la votación, el tema, el mensaje a votar) aumenta las posibilidades de obtener el apoyo a través del voto popular, dadas las preferencias de los votantes y el statu quo (posición de reversión).

⁵ Véanse Shugart y Carey (1992), Amorim Neto (2002), Payne y otros (2002), BID (2005) y Martínez Gallardo (2005).

mantenerse alineados (en sistemas presidenciales, presidentes y legislaturas del mismo partido, especialmente si el partido es el “centralizado”)⁶ tienen la mayor capacidad para asegurar el apoyo legislativo para sus programas. Los gobiernos de coalición salen peor posicionados, y los sistemas presidenciales en los cuales el presidente y la legislatura representan a diferentes partidos tienen el mayor grado de dificultad para avanzar en su agenda legislativa (Haggard y Webb, 2000).

Por supuesto, no siempre los presidentes de gobiernos minoritarios se ven destinados al fracaso. Algunas veces pueden eludir la oposición potencial en la legislatura haciendo uso de la legitimidad otorgada por un fuerte apoyo popular. En cierta medida, el grado de apoyo y legitimidad depende del sistema electoral que regula la elección de los presidentes, el sistema electoral que regula la elección de los legisladores y el grado de concurrencia de sus elecciones.

Reglas electorales

Los presidentes pueden ser elegidos directamente a través de sistemas electorales de pluralidad o mediante una segunda vuelta electoral, o indirectamente por medio de un colegio electoral o por decisión legislativa (usualmente mediante un mecanismo de “segunda vuelta”, como ocurría en Bolivia). El *método de elección* del presidente es particularmente relevante en la medida en que afecta al grado de apoyo popular del presidente y determina si se requiere formar una coalición para obtener la presidencia. Los sistemas electorales que aseguran un alto porcentaje del voto para el candidato que gana (particularmente en la primera vuelta) tienden a incrementar la legitimidad y a reducir la necesidad de formar coaliciones. Como se analiza en la sección siguiente, las reglas electorales de la legislatura también afectan la medida en la cual las coaliciones son necesarias para gobernar según su impacto en el grado de fragmentación del Congreso (y así la probabilidad de que el presidente pueda obtener una mayoría en el Congreso). Tener que depender de las coaliciones para gobernar crea usualmente restricciones para el presidente en el proceso de negociación, como muestran los capítulos sobre Brasil, Chile y Ecuador.

⁶ Los partidos centralizados son aquellos en que las políticas nacionales tienen control ajustado de los recursos de valor necesarios para posteriores carreras legislativas y políticas.

Además de las fórmulas que convierten los votos en asientos o curules en la legislatura, otros aspectos de las normas institucionales son importantes, incluyendo si las elecciones son *concurrentes* y *si la existencia de convocatoria a elecciones legislativas es durante la mitad del periodo presidencial*. Cuando las elecciones son concurrentes para las dos ramas, el partido del presidente tiene la posibilidad de recibir más votos, y solamente un número menor de partidos tiene probabilidad de recibir participación significativa de votos en las elecciones legislativas. Esto reduce la fragmentación e incrementa la oportunidad de que el presidente pueda ganar un apoyo legislativo fuerte (Jones, 1997; Shugart, 1995). Las elecciones a mitad de periodo, si se dan en sistemas con o sin ciclos colindantes, pueden incidir en las dificultades del gobierno, sobre todo si la oposición logra la mayoría (Shugart, 1995). Estas elecciones pueden debilitar la habilidad del ejecutivo para avanzar en la formulación de políticas si alteran el equilibrio del poder partidista a mitad del periodo y si cambian la atención del Congreso de la agenda de las políticas a las estrategias y campañas electorales.

Además de explicar la relación del presidente con la legislatura, también es importante explorar los determinantes de la relación del presidente con el partido. Uno de esos determinantes es el *procedimiento de nominación* de los candidatos presidenciales. Algunos sistemas incrementan la lealtad de los presidentes al partido, mientras que otros tienden a favorecer la aparición de candidatos “extrapartido” (Morgenstern y Siavelis, 2004). Por ejemplo, cuando la selección de candidatos presidenciales es centralizada (controlada por las elites del partido) y existen altas barreras para los candidatos independientes, es más probable que miembros tradicionales de un partido se conviertan en candidatos presidenciales.⁷ Por el contrario, la selección descentralizada y las barreras débiles a presentar candidaturas pueden favorecer la aparición de candidatos independientes. Estos candidatos no se identifican en el largo plazo con el partido y usualmente utilizan los partidos como meros vehículos electorales para alcanzar la presidencia. Como consecuencia, los presidentes electos estarán menos limitados por las ataduras que implica seguir los lineamientos del partido, pero podrán tener mayores dificultades para

⁷ Los miembros tradicionales son candidatos que surgen dentro de partidos longevos, institucionalizados y programáticos y que han ocupado cargos en tales partidos antes de convertirse en candidatos.

construir coaliciones legislativas (Mongernstern y Siavelis, 2004). En este caso, las políticas podrían volverse más inestables (ya que las políticas perseguidas por el presidente son las propias y no siguen una instancia histórica del partido) y menos adaptables (porque sería más difícil, y por lo general más costoso, responder a potenciales crisis).

Los incentivos implícitos en algunas de las acciones del presidente pueden explicarse por sus expectativas respecto de la *longitud* de su mandato. Dicha longitud está típicamente determinada por la *longitud del periodo* y por las *limitaciones para la reelección*. Si los presidentes pueden servir periodos consecutivos y existe la posibilidad de que sean reelegidos, las políticas aplicadas por el presidente usualmente serán influenciadas por la campaña de reelección. Si no existe la posibilidad de reelección, los presidentes tratarán de promulgar lo que será una mezcla de intentos por ayudar al candidato del partido (principalmente si los ex presidentes tienden a mantener algún rol en las políticas de partido) e intentos de influenciar el conjunto de políticas que el siguiente presidente tenga a disposición (Carey, 2003).⁸ Por consiguiente, la trayectoria de carrera que un potencial candidato tenga después de su elección podría ser muy importante en la definición de las políticas que persiga mientras se encuentre ejerciendo su cargo.

Gabinetes

El gabinete, aunque no siempre es el que da origen a las políticas, es también un gran jugador para el logro de los objetivos del gobierno porque está encargado de la implementación de las políticas. Además, los gabinetes usualmente sirven como mecanismo para unir las coaliciones. Dados ciertos mandatos constitucionales que regulan la formación del gabinete (los cuales son además determinados por el tipo de régimen político), el sistema electoral y el sistema de partido podrían tener impacto sobre el número de ministros, los asuntos bajo su dominio, la forma en que son designados, su capacidad para coordinar, sus responsabilidades y su lealtad política. Más importante aún, el sistema electoral y el sistema de partido podrían afectar la duración de los ministros, sus niveles de especialización y destrezas para la tarea encargada y su movilidad (Blon-

⁸ Ofrecer a ex presidentes una posición en el partido podría ser un mecanismo para alinear sus incentivos, cuando dejen el cargo, con los del partido.

del, 1985). Entre las características de los gabinetes relevantes para la formulación de políticas sobresalen dos: *el proceso de formación del gabinete y la estabilidad de los gabinetes* (Martínez Gallardo, 2005).

El proceso de formación del gabinete afecta la identidad de este y la lealtad de sus miembros hacia el presidente. Las decisiones sobre a quién nombrar en las posiciones clave (algunas veces) dependen en parte del sistema electoral para la presidencia. Los sistemas electorales que aseguran una mayoría para el partido del presidente no generan la necesidad de formar coaliciones y frecuentemente terminan en gabinetes compactos, es decir, compuestos en su totalidad de miembros provenientes del partido del presidente.⁹ Por el otro lado, cuando sí es necesario formar coaliciones, estas se pueden lograr a través de la oferta de posiciones en el gabinete a otros grupos políticos, generando gabinetes multipartidistas. La formación del gabinete es más relevante cuanto más débiles sean los poderes partidistas del presidente, o más fragmentado el sistema de partidos. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, ha existido históricamente una fuerte correlación entre el número de ministros, el número de posiciones del gabinete ofrecidas a los miembros de la coalición y la participación de los votos obtenidos por el presidente en la elección general (BID, 2005).

En los casos en que hay coaliciones de gobierno, el grado de coalescencia del gabinete (es decir, la medida en la cual la distribución de los puestos del gabinete refleja la distribución de poder de los partidos que se unen al partido de gobierno dentro del Congreso) puede afectar el comportamiento del voto legislativo y la capacidad del presidente para pasar su agenda por el Congreso. Por ejemplo, Amorim Neto (2002) encuentra que los gabinetes en Brasil, que muestran una alta correspondencia entre la distribución de ministerios dentro del gabinete y los asientos o curules legislativos, fomentan la disciplina de coalición y el apoyo al ejecutivo en el legislativo. Mientras que el gabinete del presidente Cardozo mantuvo esa correspondencia, el gabinete del presidente Lula fue más partidista. De acuerdo con Pereira y Power (2005), esta es una de las razones por las que dicho gobierno ha tenido que utilizar medios alternativos para cimentar la coalición en el Congreso.

⁹ Un gabinete compacto tendría menos conflictos con las políticas. Por ejemplo, Bawn y Rosenbluth (2006) encuentran que cuanto menor sea el número de partidos en la coalición del gobierno, menores serán los gastos públicos.

La estabilidad del gabinete afecta la estabilidad y eficiencia de la formulación de políticas y, por tanto, las políticas públicas.¹⁰ Una fuente de inestabilidad del gabinete la constituyen los cambios frecuentes en el gobierno. En América Latina es común que cada nuevo presidente cambie no solo las personas a cargo de los ministerios sino también la estructura general del gobierno mediante la creación de nuevos ministerios y la eliminación de otros, y que cambie sus nombres, funciones, competencias y similares.¹¹ Una alta inestabilidad del gabinete conduce en últimas a una alta inestabilidad en las políticas, baja acumulación de la experiencia y, al mismo tiempo, a políticas de baja calidad y menos adaptables. Cuando la rotación es alta, los ministros no tienen tiempo ni interés para acumular experiencia. Estos incentivos “negativos” usualmente golean a los niveles más bajos de la burocracia.

El poder legislativo

Tradicionalmente se han atribuido dos funciones a la legislatura: legislar y servir de control del poder ejecutivo. En términos del marco de este estudio hay que destacar a la legislatura como una institución que ayuda a reducir la volatilidad de las políticas y a representar mejor las preferencias de la población. La efectividad de la legislatura depende entonces de las instituciones que determinan las prerrogativas del ejecutivo, descritas anteriormente, y de las instituciones de la legislatura. Las instituciones legislativas (ampliamente definidas) pueden tener consecuencias importantes en cómo se deciden e implementan las políticas y en la posibilidad de obtener compromisos de cooperación intertemporal. En términos del enfoque seguido en este libro, las instituciones a enfocarse son aquellas que pueden tener un impacto sobre el número de actores políticos relevantes y su duración relativa (y por tanto sobre su factor de descuento), inclinar los resultados del proceso de formulación de políticas a favor de alguna minoría geográfica o demográfica, afectar la “calidad” de los representantes y afectar

¹⁰ Por ejemplo, Amorim Neto y Borsani (2004) encuentran que la estabilidad del gabinete (que haya pocos cambios de ministros) conduce a la estabilidad de la política fiscal, es decir: la capacidad para controlar el gasto y mantener el balance fiscal.

¹¹ En América Latina es común ver “innovaciones fallidas”: ministerios que son creados y abolidos pocos años después (Blondel, 1982).

los escenarios donde se toman las decisiones. Entre las instituciones a considerar cabe resaltar: las *reglas electorales*, que incluyen las reglas de acceso a la legislatura y los procedimientos de nominación del partido, y *las reglas de la estructura legislativa*, que son aquellas que organizan el funcionamiento de la legislatura, como la división en una o dos cámaras y los roles y prerrogativas de los comités.¹²

Reglas electorales

Como en el caso del poder ejecutivo, el *método de elección* de los representantes es uno de los determinantes fundamentales del número de actores y sus incentivos.¹³ Por tanto, en parte, la literatura tradicional se ha concentrado en estudiar el impacto que distintas reglas electorales tienen sobre la representatividad, la efectividad y la participación, para poder entender así cómo afectan al juego político.¹⁴ Un sistema electoral que fomenta la representatividad, la efectividad y la participación aseguraría que exista una fuerte conexión entre ciudadanos y representantes, que las preferencias de los ciudadanos estén representadas en la legislatura de acuerdo con su peso en la sociedad y que los legisladores puedan incorporar de manera efectiva aquellas preferencias en las políticas.

¹² Estos dos grupos son interdependientes porque las reglas que rigen el funcionamiento del Congreso tienden a ser una respuesta endógena al impacto de las reglas electorales sobre la disciplina partidaria y la organización de los partidos políticos. El estudio del funcionamiento interno del Congreso y sus interacciones con el ejecutivo y otros actores es uno de los principales enfoques en los casos de los países cubiertos en este volumen.

¹³ Esta discusión no sigue criterios estrictos sobre la clasificación de los sistemas electorales. Usando un criterio más estricto, Katz (1997) clasifica los sistemas electorales de acuerdo con: traducción de votos en asientos o curules (fórmula electoral y circunscripciones); naturaleza de la elección (objeto de elección, tipo y número de opciones); acceso al voto (sufragio, registro de los votantes, facilidad de voto) y el control sobre el candidato (cualificación y nominación, actividad de la campaña, subsidio público).

¹⁴ Un sistema electoral óptimamente representativo es aquel en que los grupos políticos obtienen asientos o curules en una proporción similar a su participación en el voto. Un sistema electoral fomenta la efectividad si produce suficiente concentración de poder en la legislatura para hacer posible que diversas preferencias sociales se agreguen y produzcan actos de gobierno (Payne y otros, 2002). Finalmente, la participación se refiere a cómo la forma de votar afecta la conexión entre el votante y su representante. Esto también se denomina usualmente “problema de agencia”. Cuando este problema es prevalente puede afectar la participación de los potenciales votantes en los comicios (Grofman y Reynolds, 2001).

La primera característica para analizar el método de elección es si los congresistas son elegidos por los ciudadanos o nombrados directa o indirectamente por otros actores políticos. Estas opciones influyen en el número de jugadores relevantes. Como uno de los principales objetivos de los representantes es maximizar los rendimientos de sus carreras políticas, por lo general intentarán satisfacer a quienes puedan darles mayores beneficios, lo que puede diferir de acuerdo con el método de selección de legisladores. Por ejemplo, si los legisladores son nombrados por el poder ejecutivo, difícilmente opondrán resistencia a las iniciativas de la rama ejecutiva, lo cual reduce el número de actores relevantes: menor cantidad de vetos. Si los legisladores son seleccionados por las legislaturas subnacionales, ellos podrían convertirse en jugadores altamente relevantes cuando traten algún asunto relacionado, como las transferencias intergubernamentales; esto incrementa el número de jugadores al menos con relación a estos asuntos.

En América Latina, la elección indirecta y el nombramiento han sido gradualmente eliminados a favor de la elección directa. Aunque esta sola reforma puede haber ayudado a alinear las preferencias de los representantes con las de la ciudadanía, todavía existen diferencias de grado de acuerdo con el sistema electoral utilizado. Las diferencias más comunes tienen que ver con *la fórmula electoral, la estructura de la votación o la magnitud de los distritos electorales*.¹⁵ En algunos países, cada distrito es representado por un solo legislador (distritos uninominales); en otros países, cada distrito es representado por varios legisladores (distritos plurinominales). En los distritos de un solo miembro, el asiento, la banca o la curul se asigna al candidato que tuvo mayor número de votos (o en la primera votación o después de una segunda vuelta electoral). En el caso de los distritos de múltiples miembros, los candidatos generalmente forman parte de una lista del partido y las bancas o curules son asignadas de acuerdo con la fórmula que se utiliza para relacionar el porcentaje de votos que

¹⁵ La *fórmula electoral* es el método mediante el cual los votos son trasladados a asientos o curules. Las principales clases de fórmulas electorales son los sistemas pluralistas o mayoritarios y los de norma pluralista y la representación proporcional. La *estructura de votación* consiste en el número de votos que cada votante tiene derecho a emitir; si a los votantes se les permite abstenerse de usar algunos de sus votos, cuando tienen más de uno, o deben emitirlos todos, y si los votantes pueden acumular sus votos o no. Finalmente, la *magnitud del distrito electoral* se refiere al número de bancas o curules que representan a los votantes de ese distrito.

los candidatos, o grupos de candidatos, recibieron en la elección con el número de bancas. Si la distribución fuese perfectamente proporcional, los partidos políticos y los candidatos recibirían un número de bancas proporcional al número de votos recibidos. Sin embargo, la fórmula electoral más el tamaño del distrito (cuántos legisladores son elegidos por cada distrito) y los umbrales de representación (el porcentaje mínimo de votos que un partido debe alcanzar para ganar la representación) usualmente generan desproporcionalidad y de esta manera afectan el grado de influencia de diferentes actores y sectores en la sociedad.¹⁶

Las reglas electorales, particularmente la magnitud del distrito, pueden ser influyentes en determinar si los candidatos se postulan a través de un partido existente o un nuevo partido (debido al voto estratégico).¹⁷ Efectivamente, el número de partidos efectivos (y jugadores potenciales) es también más alto a medida que el sistema se vuelve más proporcional. En América Latina, el número efectivo de partidos es cercano a dos en Chile (con un tamaño de distrito de dos) y casi ocho en Brasil, donde el distrito promedio está cercano a veinte (BID, 2005).¹⁸ La relación entre el número de partidos y el número de jugadores relevantes en la legislatura depende del grado de lealtad de los candidatos a los partidos.¹⁹ Si

¹⁶ La *desproporcionalidad* para cada partido en una elección particular es simplemente la diferencia entre su participación de voto y su participación de curules. Por lo general, la desproporcionalidad es mayor en países que usan votos de mayoría o pluralidad que en países con sistemas de representación proporcional. Entre aquellos que eligen sus legisladores bajo sistemas proporcionales, la desproporcionalidad sería mayor cuanto más pequeño sea el tamaño del distrito, cuanto mayor sea el umbral de representación y cuando los países tienen sistemas presidenciales con elecciones concurrentes.

¹⁷ *Voto estratégico* se refiere al tipo de comportamiento inducido por ciertas normas electorales en las cuales los votantes eligen no votar por sus candidatos de primer orden, para evitar así que ganen los candidatos menos preferidos por ellos (Shepsle y Bonchek, 1997).

¹⁸ El grado de fragmentación de una legislatura se mide por lo general en una de dos formas: a través del índice de fragmentación de Rae (Rae, 1967), el cual indica la probabilidad de que dos legisladores elegidos aleatoriamente pertenezcan a diferentes partidos; o a través del número efectivo de partidos (Laakso y Taagapera, 1979). La mayor ventaja del número efectivo de partidos es que este puede visualizarse más fácilmente que el índice de Rae (aproxima el número equivalente de partidos de igual tamaño para una fraccionalización dada).

¹⁹ Una forma de evaluar los incentivos de los candidatos para alinearse con las preferencias de los ciudadanos del distrito o con su partido es observar el grado de “particularismo”, es decir: los incentivos que cultivan el voto personal o individual frente a un voto de partido o voto colectivo (*véase* Carey y Shugart, 1995; Wallack y otros, 2003; Johnson y Wallack, 2006).

la disciplina de partido es alta, el número de partidos políticos efectivos sustituiría al número de agentes con poder sobre la toma de decisiones en la cámara. La *disciplina de partido* también es afectada por el sistema electoral ya que este moldea los incentivos de aquellos que deben competir en tener lealtad a los jefes de partido o a la circunscripción que los elige. Bajo un régimen de distritos multinominales (distritos de gran tamaño) y representación proporcional, los líderes de partido tienen un número mayor de “palos y zanahorias” (particularmente bajo listas cerradas). Entonces los políticos tienden a responder más recurrentemente a la plataforma del partido para incrementar sus oportunidades de nominación (Gallagher, Laver y Mair, 1992).²⁰ Bajo un régimen de distritos uninominales y reglas de pluralidad (y en menor medida bajo representación proporcional en distritos pequeños), los políticos pueden usualmente actuar por fuera de los partidos y responder a su circunscripción para asegurar la nominación y reelección.

Además del tamaño del distrito, en el caso de los distritos multinominales, otra consideración importante es si los legisladores son elegidos a través de listas abiertas o cerradas. El uso de uno u otro sistema puede afectar las estrategias electorales, el grado de disciplina del partido y el vínculo entre votantes y representantes (Carey y Shugart, 1995). Los sistemas de lista cerrada suministran a los líderes del partido la capacidad de controlar el orden de la lista, por lo que les provee un mayor control sobre los candidatos, promoviendo la disciplina partidaria (Mainwaring y Shugart, 1997a). En contrapartida, esta puede debilitar los nexos entre legisladores y votantes.

Al contrario, en los sistemas de lista abierta, a medida que los candidatos del mismo partido compiten entre sí, enfrentan incentivos para formar *facciones*: es decir, grupos organizados dentro del partido que compiten entre sí (Cox y McCubbins, 2001). Para resumir, mientras que los sistemas de lista cerrada animan la disciplina partidaria y la búsqueda de votos para el partido, en los sistemas de lista abierta los legisladores

²⁰ Rasch (1999) considera que los sistemas electorales tienen un impacto sobre la disciplina de partido a través de tres canales: magnitud del distrito, votación y reglas de decisión o fórmulas electorales. Básicamente los partidos representados en la legislatura serían más disciplinados si existe un gran número promedio de curules por distrito, si la colocación en las listas del partido está centralmente controlada o si es controlada por la rama del partido de las grandes regiones y si las fórmulas son más proporcionales (existe un bajo umbral por elección).

tienden a favorecer las estrategias que incrementan sus votos personales (Ames, 1995b).²¹

El grado general de fraccionamiento de la legislatura también depende de los incentivos para la formación de coalición y estabilidad generados por las reglas electorales. Normalmente, las coaliciones se formarán en el escenario preelectoral en distritos uninominales, mientras que se formarán en el escenario poselectoral en distritos multinominales; sin embargo, existe mucha variación en la familia de los distritos multinominales, ya que algunos sistemas pueden animar a la formación de coalición en el escenario preelectoral también. El sistema binomial utilizado en Chile es ejemplo de eso.²²

El sistema binomial proporciona a los partidos un fuerte incentivo para establecer coaliciones a nivel de distrito. Dado que si se dobla la participación de los votos del rival la lista ganadora se lleva todas las bancas, o si se evita ser doblado se asegura la mitad de las bancas, escaños o curules, los costos de deserción para un partido (como dejar la coalición) son muy altos. Por tanto, el sistema binomial fomenta las coaliciones y su estabilidad, como se muestra en el capítulo 5 sobre Chile. El sistema binomial parece ser una de las principales características que explica algunas de las buenas particularidades de las políticas públicas en Chile.

Al contrario, en sistemas multinominales con umbrales de entrada bajos, los candidatos pueden formar partidos para competir unilateralmente, limitando su capacidad para formar coaliciones en el escenario preelectoral. Como se muestra en los capítulos que siguen, en estos casos la estabilidad de las coaliciones varía a través de los países y de las administraciones; esto depende, al menos en parte, de la medida en la cual exista un punto de encuentro entre lo que el presidente esté dispuesto

²¹ Una nota de precaución: la relación entre los legisladores y los votantes en sistemas de lista abierta no debería sobreestimarse. En distritos multinominales grandes, a medida que cada legislador prefiere enfocarse en circunscripciones más estrechas, es más costoso para los votantes estar informados acerca de la contienda electoral y de esta manera puede ser más difícil hacerlos responsables (Payne y otros, 2002).

²² El *sistema binomial* es de representación proporcional con magnitud distrital de dos en todos los distritos. Cada una de las listas que recibe las dos más altas participaciones de votos gana una de las dos curules disponibles por distrito (a menos que la lista más votada reubique a su rival del segundo lugar en un radio de más de dos a uno, en cuyo caso ambas curules van para la lista más votada). Además, las coaliciones están autorizadas solo en la medida en que sean de alcance nacional (de esta manera están vinculadas en cada distrito del país).

a ofrecer a los legisladores para mantenerlos dentro de la coalición y lo que los legisladores quieran. En el caso de Ecuador, los acuerdos han sido tradicionalmente de corta duración porque los legisladores prefieren no estar asociados con el presidente. En el caso de Brasil, los presidentes han usado tradicionalmente la distribución de proyectos con beneficios locales para reunir apoyo político.

Las reglas electorales también juegan un rol en explicar la representación de ideologías y el grado de polarización del sistema político. De esta manera, afectan a las preferencias de los legisladores. El sistema electoral puede influir en la *representación* de ideologías, la representación de minorías y la representación de intereses locales (*localismo*), y los políticos pueden competir exitosamente a nivel local o nacional (Grofman y Reynolds, 2001) a través de su impacto sobre las barreras de entrada y los sesgos de representación.²³ Mientras que algunos sistemas electorales favorecen la entrada de pequeños partidos, otros requieren una gran presencia en el electorado para ganar representación (umbrales altos). De manera similar, algunos sistemas electorales podrían sobrerrepresentar a algunos partidos y subrepresentar a otros de acuerdo con la distribución de sus seguidores a través de los distritos (Saiz y Geser, 1999; John y Saiz, 1999; Calvo y Murillo, 2004) y el grado de *malapportionment* (Samuels y Zinder, 2001; Ansolabehere, Snyder y Ting, 2002).²⁴

Los sistemas electorales afectan la *polarización* a través de fórmulas electorales y magnitudes distritales (Sartori, 1976; Mainwaring y Scully, 1995a). En los sistemas electorales de distritos uninominales, las políticas son raramente ideológicas y los políticos exitosos responden a las preferencias del votante medio en su distrito geográfico. Al contrario, en regímenes de distritos multinominales y representación proporcional, los partidos están más orientados ideológicamente que en los sistemas bipartidistas, y las políticas preferidas por cada partido pueden desviarse

²³ La relación entre los candidatos individuales y los partidos puede también cambiarse a través de la práctica del *gerrymandering*: dividir una unidad territorial en distritos electorales de manera que permitan a un partido político una mayoría electoral en un gran número de distritos, en tanto que se concentra la fortaleza de votos de la oposición en tan pocos distritos como sea posible. El *gerrymandering* puede afectar a la estabilidad de los legisladores y sus alianzas políticas, y asimismo puede influir en el juego de las transacciones políticas.

²⁴ El *malapportionment* es la injusta o inadecuada distribución de representantes en un cuerpo legislativo. Un caso es cuando algunos distritos obtienen en la legislatura una participación mayor que la que sería equitativa de acuerdo con la población del distrito.

de las preferencias del votante medio global y acercarse a las preferencias de aquellos que los apoyan. El mayor grado de polarización permite la existencia de más posiciones extremas en el gobierno, la legislatura o el espectro político. En algunas instancias, esto podría conducir a una inestabilidad mayor en el sistema político y a cambios más drásticos en las políticas (Haggard, 2000).

Algunas de las acciones de los legisladores se explican por su duración esperada, que afecta a la tasa con la cual ellos descuentan el futuro (*tasa de descuento*). Pero las tasas de descuento más altas reducen el valor de los beneficios futuros y los incentivos de los legisladores para invertir en sus capacidades mientras están en su cargo. La duración se determina, entre otros factores, por la duración del término, la existencia de restricciones o no a la reelección y el sistema electoral. Las implicaciones de los primeros dos factores sobre la duración son sencillas; cuanto más corto sea el periodo y más difícil resulte ser reelegido, mayor será la tasa de descuento. El sistema electoral afecta la duración a través de su impacto sobre la determinación de quién es el que tiene el poder de recompensar o castigar a los legisladores, es decir, quién es el principal del legislador.²⁵ En distritos uninominales, como en Estados Unidos, los votantes son los responsables de que los legisladores sean reelegidos y tienen un gran incentivo para hacerlo. La razón principal es que los años de antigüedad en el cargo juegan un papel muy importante en la capacidad de los legisladores para obtener asignaciones en los comités relevantes, que a su vez afectan la capacidad de los legisladores para entregar beneficios a sus electores. Al contrario, en un país como Argentina los gobernadores y otros líderes de partido de las provincias tienden a ser responsables en el establecimiento de listas de partido conjuntas, por lo que la conexión entre votantes y legisladores es más débil. En este caso, los “principales” de los legisladores a menudo tienen incentivos para mover los legisladores a otras posiciones (a menudo posiciones en los gobiernos subnacionales), lo que da como resultado una mayor rotación en el Congreso. Algunos datos parciales apoyan esta hipótesis. La alta

²⁵ El problema del principal-agente es una descripción particular de una situación bajo la teoría de juegos. Existe un jugador llamado principal y uno o más jugadores llamados agentes con funciones de utilidad que son en algún sentido diferentes de las del principal. El principal puede actuar más efectivamente a través de los agentes que directamente pero, para que los agentes tengan el comportamiento esperado, debe construir un esquema de incentivos adecuado.

tasa de reelección de miembros del Congreso de Estados Unidos. no es tan común en las legislaturas de América Latina. En Argentina, el número de titulares en los cargos que aspiran a reelección se acerca al 25%, y la tasa de reelección está por debajo del 20% (Jones y otros, 2002). En Chile, sin embargo, alrededor de tres cuartas partes de los titulares han estado nominados para la legislatura, y tres quintas partes han ganado la reelección (Carey, 2002a). En la mitad de la década de 1980, la proporción de representantes que buscaban reelección fue del 26%, bastante baja en comparación con el 99% en Estados Unidos. Para las mismas elecciones, el porcentaje de representantes que retornó a sus puestos fue del 17% en Argentina (representación proporcional, listas cerradas) y 83% en Estados Unidos (pluralidad). Estas proporciones fueron de 70% y 43% en Brasil (representación proporcional, lista abierta), y 76% y 59% en Chile (binomial) (Morgenstern y Nacif, 2002; BID, 2005).

Como se muestra, el método de elección, junto con otras instituciones complementarias, es relevante para el marco de análisis de este volumen porque podría tener implicaciones importantes para el número, las características, las preferencias y la estabilidad de los agentes y grupos encargados de la formulación de políticas.²⁶ Adicionalmente, el sistema electoral podría afectar al grupo de candidatos dispuestos a ingresar a la política y las características personales de los legisladores (como sus competencias y honestidad), ya que diferentes sistemas electorales influyen en los incentivos enfrentados por los legisladores para extraer rentas o comprometerse en actividades corruptas (Caselli y Morelli, 2004).²⁷ De

²⁶ Además del sistema electoral, otros determinantes que pueden afectar a las características personales (competencias, honestidad) de los legisladores son los requerimientos de la candidatura, los procedimientos de nominación, los límites de los mandatos y la organización del partido. Además, las limitaciones étnicas y de género podrían influir en el ingreso a la política.

²⁷ Primero, mientras que en los sistemas de representación proporcional los líderes de partido monopolizan el control sobre las rentas, en los sistemas pluralistas las rentas se dividen de manera más uniforme entre la cúpula del partido y los legisladores individuales. Segundo, la capacidad de los votantes y los partidos de oposición para controlar la extracción de la renta bajo ambos sistemas es diferente. A medida que la norma pluralista produce distritos con números más pequeños de votantes que los sistemas de representación proporcional, los problemas de acción colectiva para los votantes y los grupos de oposición en el monitoreo de legisladores corruptos son menos severos. Así mismo, algunos autores argumentan que los sistemas de representación proporcional son más susceptibles de corrupción que los sistemas pluralistas (Rose, Ackerman y Kunicova, 2002).

acuerdo con el criterio estándar mediante el cual las legislaturas se comparan, el Congreso de Chile está restableciéndose como una legislatura inusualmente profesional y técnicamente competente (Carey, 2002a; Saiegh, 2005; BID, 2005). No puede decirse lo mismo de otros cuerpos legislativos en la región, donde la capacidad profesional no es común y los políticos rotan sin acumular ningún conocimiento institucional.

Estructura legislativa: unicameralismo y bicameralismo

Una de las características más importantes relacionadas con la estructura de las legislaturas es si estas tienen una sola cámara o si están divididas en dos diferentes. En América Latina, más de la mitad de los países tiene legislaturas bicamerales (Llanos, 2003a; Sánchez, Nolte y Llanos, 2005). En la literatura no existe acuerdo sobre los beneficios de uno u otro sistema. Mientras que filósofos políticos como Montesquieu estaban en favor de la institución, otros, como Jeremy Bentham, no. Algunas de las ventajas de tener una legislatura bicameral son: evitar las decisiones tomadas a la ligera,²⁸ evitar acciones que favorezcan los intereses de unos pocos (Buchanan y Tullock, 1962), reducir la probabilidad de que existan ciclos en las votaciones (Mueller, 1996a) y representar intereses diversos (Mueller, 1996b).²⁹ Por supuesto, la validez de cada una de ellas depende de las características de su implementación.

En algunos casos, el bicameralismo podría disminuir la capacidad de respuesta del gobierno ante una crisis, incrementar la ineficiencia en la distribución de recursos (ya sea por la distribución de rentas hacia una circunscripción geográfica o una corporativa) o incrementar excesivamente el costo de tomar una decisión (Mueller, 1996b). En otros casos, tener una segunda cámara podría brindar el equilibrio de poderes necesario. Dado que las estrategias de los actores y los resultados de políticas son afectados por la presencia o ausencia de una segunda cámara, el estudio del proceso de formulación de políticas en países con legislaturas bicamerales debe enfocarse no solo en la negociación que se produce en y con cada una de las cámaras por separado, sino también en la interacción entre las cámaras.

²⁸ Esta fue una de las razones que James Madison, John Jay y Alexander Hamilton (1787) mencionaron en *The Federalist Papers*.

²⁹ Por supuesto, esto obliga a la pregunta de cuáles serían estos intereses.

Dos instituciones relacionadas con la legislatura determinan las fortalezas o debilidades de cada cámara, su relevancia y la base de su representación. El primer aspecto importante reside en los *poderes constitucionales* de cada cámara (como el orden del voto, las reglas para revocar/modificar las decisiones y el papel en los procesos de confirmación/juicio político). Esos poderes determinan el rol de cada cámara en el proceso de formulación de políticas, cuál tiene más poder y bajo qué condiciones ambas son jugadores relevantes en la política. Los poderes constitucionales podrían determinar que en ciertos países o áreas políticas ambas cámaras son relevantes, en cuyo caso aprobar la legislación sería más difícil. En otros países (o áreas de políticas) una de las cámaras podría estar subordinada a la otra. En ese caso, la cámara no podría actuar como jugador de veto y eso podría hacer más fácil aprobar una nueva legislación.

La segunda institución importante es el *método de elección*. Aunque en este capítulo ya se ha discutido el impacto de esta institución sobre el rol de la legislatura como un todo, aquí el énfasis está puesto sobre el impacto diferencial de una segunda cámara. Por un lado, el método de elección podría tener injerencia en su grado de influencia política. Por ejemplo, una segunda cámara que no es elegida directamente podría carecer de legitimidad democrática y, asimismo, de una influencia política real, que la elección popular confiere.³⁰ Por otro lado, las reglas electorales pueden determinar si tener dos cámaras añade jugadores e intereses a la negociación, cuáles y a quién representan esos intereses y, por tanto, el tipo de negociación que existe.

El método de selección de los representantes de cada cámara y la base de la representación (tipo de circunscripción) determinan el grado de congruencia entre las cámaras alta y baja en legislaturas bicamerales. Si existe congruencia, y la composición de partido de una cámara imita la composición de la otra, se asume a menudo que las preferencias de las cámaras serán similares o idénticas. Sin embargo, la congruencia (y similitud) no debería equipararse con la identidad de las posiciones ya que los legisladores en cada cámara podrían estar representando diferentes circunscripciones de acuerdo con el método de elección. Por ejemplo, una podría ser elegida con base en un único distrito nacional y la otra,

³⁰ Actualmente, en América Latina no existen casos de elección indirecta. En Chile, hasta la reforma constitucional de 2005, nueve senadores fueron nombrados y una curul estuvo reservada para ex presidentes.

en distritos subnacionales múltiples. Asimismo, podría ocurrir que, aun cuando utilicen la misma área geográfica como base de representación, ciertas áreas geográficas podrían estar sobrerrepresentadas en una de las cámaras. Más aún, las cámaras podrían tener diferentes normas para la toma de decisiones. Además, las opiniones pueden variar incluso en el interior del partido.

Un factor que puede explicar la divergencia de las opiniones a través de las cámaras es el grado de sobre o subrepresentación de grupos en la legislatura. Por lo general, la segunda cámara es elegida mediante métodos diseñados de modo que puedan sobrerrepresentar a ciertas minorías, como las provincias menos pobladas (como es el caso de Argentina, Brasil y Estados Unidos, entre otros). El mayor grado de sobrerrepresentación ocurre cuando existe igualdad de representación de Estado, independientemente de la población de los estados, como es el caso de la cámara alta de los gobiernos federales.³¹ Un elevado grado de sobrerrepresentación (mala distribución) casi siempre produce dos efectos: primero, que los intereses de los niveles subnacionales son favorecidos en las políticas públicas, en particular en la política fiscal; segundo, que los estados más pequeños terminan, por lo general, relativamente mejor que antes. Por ejemplo, los congresos brasileño y argentino sobrerrepresentan a los estados menos poblados (en su mayoría pobres) (Samuels, 2003; Gibson y Calvo, 2000).

Por consiguiente, incluso bajo congruencia, los análisis indican que, comparado con el unicameralismo, el bicameralismo podría incrementar el número de jugadores relevantes y así hacer que los cambios al statu quo sean más difíciles (Tsebelis y Money, 1997). Si los cambios ocurren, pasan a través de un proceso tanto de cooperación como de conflicto entre las dos cámaras. El resultado de la negociación entre las cámaras depende del poder relativo de cada una, que es una función de los poderes constitucionales y las normas institucionales (como en cuál cámara se presentan los proyectos de ley, cuál tiene la última palabra en las disputas y el número de posibles interacciones que pueden darse para considerar un proyecto de ley) y la impaciencia de cada una de las cámaras por llegar a un acuerdo. Ahora abordaremos esos factores.

³¹ Se han ofrecido numerosas explicaciones para este acuerdo, tanto normativas (en términos de equidad) como positivas (por ejemplo, quién mantuvo el poder al redactar las constituciones).

Organización legislativa: las comisiones y el poder de establecer la agenda

En un contexto en el cual la legislatura tiene impacto sobre la formulación de políticas, es importante el análisis de las prácticas y de las regulaciones que controlan las actividades legislativas, pues estas prácticas y regulaciones pueden alterar el número de jugadores y su lealtad. Mediante la distribución del poder y los recursos, las reglas del voto, los poderes para el establecimiento de la agenda, las reglas para la introducción de proyectos de ley, el orden de la votación, la presencia o ausencia de votación nominal, la relevancia de las comisiones y la antigüedad de los legisladores para acceder a las mismas, se afecta el número real de agentes que tienen influencia sobre las decisiones políticas, sus incentivos, los escenarios en los cuales interactúan y sus tasas de descuento. Las normas de la legislatura son por lo general endógenas, ya que los políticos (principalmente los líderes de partido) reaccionan ante las instituciones establecidas en las constituciones, como las reglas electorales, intentando dar forma al funcionamiento de las instituciones políticas en su beneficio (Shepsle y Weingast, 1987; Carey, 2006; Cox, 2006).

Un aspecto importante de la organización legislativa lo constituyen las normas que guían el proceso y la estructura de la legislación. El *poder de establecer la agenda* se refiere a cualquier habilidad especial otorgada a los legisladores que les permita dirimir cuáles proyectos de ley se tendrán en cuenta y bajo qué procedimientos.³² Debido a que los derechos legislativos y los recursos no son uniformemente distribuidos entre los legisladores, el poder de establecer la agenda afecta a la estructura del proceso de formulación de políticas y al peso de los legisladores en las decisiones políticas (Cheibub y Limongi, 2002). Por tanto, es fundamental entender el poder de establecer la agenda para comprender cabalmente el funcionamiento micro de las legislaturas.³³ Primero, da pautas acerca de la distribución del “poder” en las legislaturas. Segundo, ofrece

³² El poder de establecer la agenda es positivo o negativo cuando un legislador o partido tiene la habilidad de asegurar o prevenir la consideración de proyectos de ley en el recinto.

³³ Cox y McCubbins (2005) explican el funcionamiento del Congreso de Estados Unidos analizando el rol que tienen las reglas de establecimiento de la agenda. Para aplicaciones a otros ámbitos, véanse Figueredo y Limongi (2000), Amorim Neto, Cox y McCubbins (2003) y Jones y Hwang (2005). Tsebelis (2002) analiza el establecimiento de la agenda en sistemas parlamentarios.

diferentes visiones sobre la forma en que los partidos mayoritarios o coaliciones controlan el flujo de la legislación y así influyen en los resultados legislativos (Cox y McCubbins, 2005).³⁴ Por ejemplo, en algunos países, el presidente de la cámara controla qué proyectos de ley se considerarán en un año legislativo. Esa prerrogativa incrementa su poder, el cual puede utilizar para fomentar la disciplina de sus colegas legisladores de partido y arreglar acuerdos con la oposición.

Otro aspecto para analizar es el *rol de las comisiones*. El poder de la comisión depende de las reglas que gobiernen la secuencia de presentación y modificación de las propuestas y, en algunos casos, del veto de los proyectos de ley. En la mayoría de los países, las comisiones no son solo depositarios de experiencia en política, sino también guardianes y el punto de origen de las políticas en sus respectivos ámbitos, lo cual les da un desproporcionado control sobre la agenda. En consecuencia, las comisiones son algunas veces poderosas y se les permite imponer muchas de sus preferencias políticas (Weingast y Marshall, 1988; Shepsle y Bonchek, 1997).

Sin embargo, la medida de la fortaleza de la comisión, el grado de especialización y la capacidad técnica de las comisiones varían ampliamente y son moldeados por varios factores. Primero, las normas de la legislatura determinan el número y tamaño de las comisiones, lo que afecta a la oferta de espacios en las comisiones. Si el número de comisiones por legislador es grande, los legisladores son llamados a servir en varias comisiones a la vez. Como el tiempo y el esfuerzo son recursos limitados, y los legisladores participan en más comisiones simultáneamente, disminuyen el nivel de especialización y el grado en el que los legisladores acumulan experiencia política (Jones y otros, 2002). Segundo, el proceso de asignación de los legisladores a los comités y las posiciones de liderazgo también afectan el grado de especialización. Mientras que un sistema basado en la antigüedad de los miembros en la cámara, en un contexto en que los legisladores atienden circunscripciones de sectores particulares para lograr la reelección, fomenta la especialización, una distribución partidista de la comisión y de las posiciones de liderazgo, en un contexto donde los líderes de partido practican la rotación de los legisladores de una comisión a la otra, la debilita. Finalmente, otro

³⁴ Las reglas para establecer la agenda pueden encontrarse usualmente en los procedimientos formales de una legislatura ("reglamentos"). Alemán (2006) suministra un estudio de las reglas internas de procedimiento en las legislaturas latinoamericanas.

factor que determina las capacidades técnicas del sistema de comisiones es la disponibilidad de recursos, por ejemplo un equipo competente de trabajo de la comisión (Saiegh, 2005).

En aquellos casos en que las comisiones son importantes para la formulación de políticas legislativas, si los líderes de partido retienen el control de las nominaciones de la comisión,³⁵ podrían utilizar aquellas nominaciones para asegurar un grado más alto en la disciplina del partido (Cox y McCubbins, 1994). Así las comisiones han ganado importancia en países como Estados Unidos, donde los líderes de partido y la antigüedad en el partido y la cámara determinan el acceso a la membresía de la comisión (Shepsle y Weingast, 1987; Rasch, 1999). En el caso de Colombia (antes de una reforma reciente), el rótulo del partido no era un indicador relevante de que la lealtad y el fraccionamiento fueran muy altos. Incluso el financiamiento de la campaña se asignaba directamente hasta las facciones, fuera del control de los líderes de partido. En ese contexto, la única herramienta que los líderes de partido tenían para retener algún poder sobre los legisladores era a través de la selección de los legisladores para las comisiones (las cuales eran pocas e importantes).

A pesar de que los líderes de partido han intentado frecuentemente encontrar formas para incrementar la importancia de las comisiones con el fin de aumentar su influencia sobre los legisladores de su partido, en algunos países han elegido el camino opuesto para superar las situaciones problemáticas de sus partidos. Por ejemplo, los partidos han elegido crear nuevos comités y posiciones en el seno de los mismos e incrementar el número de posiciones en la legislatura. En Argentina, los líderes utilizan las asignaciones para generar apoyo,

³⁵ Existen otras formas en las cuales los líderes de partido pueden incrementar la disciplina del partido, como el uso de fondos para campañas electorales de los legisladores individuales o procedimientos de nominación del partido. El estatus de oposición también fomenta la disciplina del partido, a pesar del hecho de que el liderazgo del partido de oposición controla menos recursos y es así más vulnerable. Adicionalmente, cuando existe un partido de oposición que está dispuesto a bloquear la mayoría de las iniciativas del gobierno, la disciplina del partido gobernante tiende a crecer. Los miembros de los partidos gobernantes en los sistemas presidenciales tienden a sentirse más libres de votar en contra del ejecutivo en el recinto legislativo que sus contrapartes en los sistemas parlamentarios. Para detalles sobre la disciplina de partido en Europa, véanse Gallagher, Laver y Mair (1992) y Sánchez de Dios (1999).

tanto dentro de su partido como en otros. Como las tasas de reelección son bajas, el número de puestos de la comisión ha ido creciendo a fin de suministrar a los líderes más puestos para ofrecer a los legisladores. El número de comisiones creció de 26 en la legislatura de 1983-85 a 39 en la legislatura de 1993-95 (Jones, 2002; Jones y otros, 2002; Mustapic, 2002). Todo esto ha tendido a conspirar en contra del rol de las comisiones como depositarias de experiencia técnica y de su capacidad para la formulación de políticas (Jones y otros, 2006; capítulo 3 sobre Argentina en este volumen). Al contrario, en Colombia los legisladores pueden participar en solamente una comisión durante todo el periodo de cuatro años. Estas características dan una gran estabilidad, un alto nivel de especialización, los legisladores rotan poco entre las comisiones.

Los líderes de partido no son los únicos que utilizan las comisiones para su beneficio. Los legisladores normalmente intentan pertenecer a los comités que les suministrarían los mayores beneficios, como incrementar la probabilidad de reelección. Stratmann y Baur (2002) encuentran evidencia empírica de comportamientos diferentes de los legisladores de Alemania, donde la mitad de las bancas o curules del parlamento están adjudicadas por circunscripciones uninominales y la otra mitad mediante voto proporcional. Los legisladores elegidos desde las circunscripciones uninominales, independientemente de la experiencia individual, tienden a escoger las comisiones legislativas que atienden asuntos de base geográfica, mientras que los legisladores elegidos por las listas de partido tienden a preferir las comisiones que atienden asuntos basados en políticas amplias y transferencias.

Finalmente, en relación con los escenarios en los cuales se realizan las transacciones, una característica importante de las instituciones legislativas latinoamericanas es que muchas de las negociaciones y de los acuerdos ocurren a puerta cerrada (Morgenstern y Nacif, 2002). En la mayoría de las instancias los presidentes prefieren ocultar los acuerdos con la legislatura, como también las concesiones hechas a la legislatura (o a los legisladores individuales), de la mirada pública. En otros casos, cuando las propuestas del presidente gozan de fuerte apoyo popular, el presidente puede preferir apoyarse en la opinión pública para debilitar la fuerza del poder legislativo y rehusar ofrecer concesiones.

La función de la legislatura en el “juego político” y las capacidades del Congreso

Estudios recientes han desarrollado clasificaciones o tipologías de las legislaturas latinoamericanas sobre la base de variables y conceptos como los que enfatizamos anteriormente. Centrándose en Argentina, Brasil, Chile y México, Cox y Morgenstern (2001, 2002) clasifican las legislaturas latinoamericanas como reactivas en vez de proactivas. Esto implica que mientras las legislaturas rara vez inician la legislación, están a menudo involucradas en la negociación sobre los asuntos de las políticas tras bambalinas y vetando o modificando iniciativas del ejecutivo. De acuerdo con esto, las legislaturas latinoamericanas no tienen necesariamente bajo poder o importancia ya que los presidentes deben anticipar qué propuestas va a aceptar la asamblea y modificar sus estrategias de acuerdo con ello. El apoyo para los presidentes en la legislatura varía en gran medida en América Latina, lo que hace más difícil establecer un patrón de relación entre las dos ramas. Mientras que el apoyo para el presidente por lo general oscila alrededor de la mitad de los miembros de la legislatura en Estados Unidos, en América Latina la amplitud es mayor.

El BID (2005), basado en Saiegh (2005) y Stein y Tommasi (2005b), desarrolla un índice de las capacidades de formulación de políticas de los congresos. El índice intenta capturar los factores que dan forma al rol de los legisladores en el proceso de formulación de políticas a partir de la medición de las capacidades del Congreso como organización, al igual que características personales de los legisladores. Las variables cuantitativas y subjetivas que conforman el índice incluyen el nivel de confianza de los ciudadanos y empresas en el desempeño del Congreso, los años promedio de experiencia del legislador, el porcentaje de legisladores con educación universitaria, su experiencia técnica, el número promedio de miembros por legislador, la fortaleza de las comisiones y la medida en la que el Congreso es un lugar deseado por los políticos para construir una carrera. La evidencia indica que los países con altos niveles de capacidad en sus congresos tienden a calificar alto en sus características de políticas públicas.

El impacto del Congreso en la formulación de políticas no es independiente del rol del poder judicial. La evidencia parece indicar que las capacidades del Congreso afectan principalmente a las políticas públicas en el caso de que exista al mismo tiempo independencia judicial; de otra manera no habría aplicación efectiva de los actos del Congreso.

El poder judicial

El rol del poder judicial está determinado por la elección del sistema judicial; es decir, si un país “elige” adoptar el derecho romano o el derecho anglosajón. El derecho anglosajón está fundado en la recopilación del derecho consuetudinario, basado en las decisiones judiciales previas y consagradas en los veredictos y reportes de casos decididos, que ha sido administrada por las cortes de Inglaterra desde la Edad Media y ha evolucionado en el tipo de sistema legal que ahora se encuentra también en Estados Unidos y en la mayoría de los Estados miembros de la Commonwealth. El derecho romano, el cual ha sido adoptado en gran parte de América Latina, es un conjunto de códigos que establece reglas generales que son aplicadas e interpretadas teniendo en consideración el “espíritu” del código, en un esfuerzo por aplicar en cada caso la decisión que hubiera deseado el legislador (Tullock, 1997). Esta distinción es importante en la medida en que enmarca la importancia relativa de la rama judicial con respecto a las otras ramas del gobierno.

En términos del marco de análisis de este estudio, el poder judicial puede jugar diversos roles en la formulación de políticas.³⁶ Puede ser un *árbitro imparcial*, que resguarda el valor de las transacciones políticas entre los diferentes actores; esto puede incrementar la durabilidad y estabilidad de las políticas. El poder judicial puede ser también un *jugador* que da forma a las políticas de acuerdo con sus preferencias y las de la sociedad, y algunas veces genera una voz para los sectores sociales marginados o desorganizados. El poder judicial juega estos roles a través de sus prerrogativas reactiva (veto) y proactiva. Esta distinción de los roles potenciales del poder judicial es importante porque provee una caracterización más precisa y muestra la importancia que tiene más allá de su rol como jugador de veto; resalta su importancia como agente que puede viabilizar y resguardar las transacciones políticas. Estas funciones no son exclusivas y pueden estar conectadas estrechamente.

La relevancia del poder judicial como un actor del juego político depende del grado de independencia judicial.³⁷ Si el poder judicial es

³⁶ El marco fue adaptado de Sousa (2005).

³⁷ La *independencia judicial* tiene cuatro dimensiones interrelacionadas: la *independencia sustantiva*, o poder para tomar decisiones judiciales y ejercitar tareas oficiales no sometidas a otra autoridad diferente a la ley; la *independencia personal*, o estabilidad en el cargo y libertad de intimidación o amenazas; la *independencia colectiva*, o participación

independiente, los legisladores y el ejecutivo deben tener en cuenta las preferencias del poder judicial cuando hacen las políticas. Por el contrario, si el poder judicial responde a una de las otras ramas del gobierno, entonces sus acciones serían simplemente imitar (y probablemente fortalecer) las acciones de esa rama del gobierno.

Entre las características del poder judicial que afectan la independencia judicial se destacan varias: el nivel de autonomía presupuestaria, el nivel de transparencia y la extensión del uso del criterio meritocrático en el proceso de nominar y nombrar jueces, la estabilidad en el cargo de los jueces y el alcance de los poderes de revisión judicial. La independencia judicial efectiva también depende del comportamiento de otros actores; por ejemplo, si el presidente o los partidos políticos regularmente interfirieren con las cortes. Esto, a su vez, depende de los incentivos de estos actores (Sousa, 2005).³⁸

Dado un nivel de independencia judicial, el poder judicial como *árbitro imparcial* puede asegurar el cumplimiento de las transacciones políticas y otorgarles durabilidad. Este “mecanismo de durabilidad” puede incrementar la probabilidad de alcanzar acuerdos intertemporales.³⁹ En este marco, y relacionado con el trabajo original de Landes y Posner (1975), la presencia de una corte independiente facilita la permanencia en el tiempo de los acuerdos políticos realizados hoy, lo que incrementa los beneficios de los intercambios políticos.⁴⁰ En otras palabras, un poder judicial independiente tiende a resolver problemas de inconsistencia temporal (es decir,

judicial en la administración central de las cortes; y la *independencia interna*, o independencia de los colegas y superiores de la rama judicial.

³⁸ Un asunto relacionado con la independencia y la relación del poder judicial es la existencia, la estabilidad y el respeto por la constitución. Ya sea que un país tenga o no una constitución escrita, las instituciones como el tamaño de las mayorías requeridas para la modificación y el tipo de revisión judicial para asuntos constitucionales contribuirían a determinar la durabilidad de las reglas.

³⁹ Al ingresar a la negociación con poder de veto similar al resto de los agentes, podría también facilitar la cooperación y ejecutar las transacciones que faciliten los acuerdos en el largo plazo (Crain, 2001).

⁴⁰ Crain y Tollison (1979) muestran que, a medida que la independencia judicial o la permanencia de los jueces crece, existen menos incentivos para utilizar otras reglas estrictas para prevenir problemas con la inconsistencia temporal. (En la teoría de juegos y la economía, la inconsistencia en el tiempo es una situación en la cual el mejor plan del jugador para algún periodo futuro no será óptimo cuando ese periodo futuro llegue.)

los acuerdos realizados hoy tienen un valor descontado más alto porque es menos probable que se cambien en el futuro), ya que los jueces muestran una tendencia pronunciada a resolver disputas legales y ambigüedades en términos de las intenciones expresadas de la legislatura que originalmente promulgó la ley. Por consiguiente, un poder judicial independiente, incluso a través del veto de una nueva legislación, podría ser un facilitador de acuerdos intertemporales. En ese contexto, una duración más prolongada de los jueces podría contribuir a incrementar la adaptabilidad y la estabilidad de las políticas (Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002).

Como *jugador*, la rama judicial puede actuar en forma reactiva (como un jugador de veto) o proactiva, moldeando las políticas de acuerdo con sus preferencias mediante “sentencias de la sala” en países de derecho anglosajón, o en países de derecho romano interpretando las leyes según la constitución.⁴¹ Por ejemplo, en un contexto en que el poder judicial es independiente y capaz de vetar la nueva legislación, si el legislativo y el ejecutivo desean trasladar las políticas fuera del statu quo, tendrían que aprobar las políticas que están más cerca que el statu quo a las preferencias del juez mediano (Shepsle y Bonchek, 1997). Además, los jueces (o cortes constitucionales, en el caso de los países de derecho romano) pueden introducir sus preferencias dentro de la formulación de políticas mediante el control de las políticas y la nueva legislación si sus preferencias difieren sustancialmente de los otros agentes (Cox y McCubbins, 2001; Tsebelis, 2002).⁴² En este rol, el poder judicial podría contribuir a elaborar políticas públicas en pos del bien común y asegurar que estas sean más inclusivas, si las preferencias de los jueces están alineadas con las de la población en general.

Las preferencias y calidad de los jueces, que influyen en los intereses que ellos representan, por lo general están determinadas por el proceso de nombramientos y las reglas mediante las cuales el poder judicial está organizado.⁴³ Para predecir sus preferencias y efectos sobre el proceso

⁴¹ El poder judicial puede convertirse en un jugador relevante mediante la interpretación de los estatutos, no solo en términos de lo que la legislatura escribió en un momento particular sino también a la luz del precedente legal completo.

⁴² Es decir, si no son “absorbidos”, en términos de la definición según Tsebelis (2002).

⁴³ Tsebelis (2002) discute los procedimientos de nombramientos y el impacto en las preferencias de las cortes. Otros factores que dan forma a la independencia judicial son el grado de autonomía presupuestal judicial, los términos y la permanencia de los jueces, y la extensión de los poderes judiciales de revisión.

de formulación de políticas, es importante entender quiénes son los jueces y qué es lo que quieren. Siguiendo el trabajo de Posner (1993), algunas de las motivaciones para los jueces son popularidad, prestigio y reputación: popularidad entre los jueces colegas, prestigio en la gran comunidad política y legal y reputación en el mundo académico legal (por ejemplo, el deseo de no ser revocado por una alta corte o legislatura). Por consiguiente, en este contexto, el método de nominación y nombramiento (por el presidente, por la legislatura, por ambos, por un consejo judicial o por algún otro medio) hace la diferencia.

Resumiendo, mientras que el poder judicial puede constituirse en un jugador de veto adicional, haciendo más difícil para el gobierno cambiar las políticas o responder a las crisis, un poder judicial independiente puede también favorecer el desarrollo de transacciones políticas y trasladar las políticas hacia sus preferencias (o a las de la sociedad). Por un lado, este puede vigilar que los acuerdos alcanzados por otros actores se cumplan, lo cual puede incrementar la durabilidad de los acuerdos y políticas, y por tanto el valor presente de cooperación: en este caso, incrementa la adaptabilidad y la estabilidad de las políticas.⁴⁴ Por otro lado, al actuar como un jugador relevante en el juego político, el poder judicial puede afectar al diseño de las políticas y moverlas hacia una mayor orientación, si sus incentivos están correctamente alineados.

Federalismo y autoridades subnacionales

La base del federalismo es la existencia de niveles duales (o múltiples) de gobierno; cada nivel ejerce autoridad exclusiva sobre determinadas áreas políticas por mandato constitucional, pero solamente un nivel de gobierno (el gobierno central) es internacionalmente soberano (Gibson, 2004). El federalismo influye en la formulación de políticas a través del rol que las autoridades subnacionales (gobernadores) pueden desempeñar en el diseño e implementación de políticas públicas y por su interacción con actores de nivel nacional (presidentes, legisladores). Por ejemplo, la introducción de elecciones subnacionales cambió significativamente las dinámicas políticas y de partido en Venezuela. La medida

⁴⁴ Si no hay independencia judicial y la duración es baja, los actores tendrían que optar por otros medios para incrementar la durabilidad de las leyes, como introducir enmiendas constitucionales y reglas de mayorías calificadas. Si este fuera el caso, las políticas tenderían a ser más rígidas.

en la cual las autoridades subnacionales influyen en la formulación de políticas nacionales depende de un número de variables institucionales; a este tema se dirige ahora la discusión.

La primera variable institucional importante es el *método de selección de las autoridades subnacionales*. Si los gobernadores son elegidos por voto popular, tienen un papel más importante que si son nombrados por el gobierno central. Si los gobernadores pueden ser reelegidos, tienen mayores incentivos para atender a su circunscripción y perseguir metas regionales a expensas de los objetivos nacionales durante negociaciones con autoridades nacionales (Monaldi, 2005).

Otra variable institucional importante es la existencia de una *cámara territorial* en el Congreso Nacional, como se analizó en la sección sobre bicameralismo. La mayoría de países federales cuentan con la representación de los territorios (sean llamados estados, departamentos o provincias) en el proceso de formulación de políticas nacionales a través del Senado. Esta cámara tiende a incrementar el poder de los actores políticos subnacionales, en tanto que estos suministran un punto adicional de veto en el sistema político. Esto significa que en este contexto los intereses subnacionales necesitan tenerse en cuenta cuando los actores nacionales diseñen y negocien sobre las políticas.

Otro factor clave es la existencia o no de sobrerrepresentación de unidades subnacionales en la legislatura nacional (*malapportionment*). El *malapportionment* fortalece el poder político de los estados menos poblados en comparación con los más habitados. Esta distribución desigual de la representación no es una característica única de las cámaras territoriales. Varias de las cámaras bajas en los sistemas federales muestran un cierto grado de sobrerrepresentación, incluso en las cámaras bajas de base poblacional.⁴⁵ En consecuencia, las unidades sobrerrepresentadas pueden sesgar las políticas en su favor, y normalmente reciben recursos mayores en términos per cápita. Este es el caso de Argentina, que tiene el nivel más alto de distribución desigual de asientos en la cámara alta y el tercero más alto en la cámara baja entre todos los países de América Latina (Samuels y Snyder, 2001).

El *método utilizado para seleccionar candidatos a la legislatura nacional* es importante porque da forma a los incentivos de los representantes una

⁴⁵ Esto es resultado de la existencia de los límites inferior y superior del número de diputados que puede tener una determinada región, entre otros factores.

vez posicionados (y de manera más general, a sus carreras políticas). Si los nombres de los candidatos y el orden están decididos en el nivel subnacional, los líderes de partidos regionales podrán utilizar más fácilmente su poder y sus recursos para influir en la elección de los legisladores. En ese caso, la delegación legislativa que representa a la región en el Congreso Nacional votaría más de acuerdo con la línea del gobernador o líder partidario regional que en línea con el líder del partido nacional o el presidente; así daría otra herramienta a las regiones para influenciar la política nacional.

Por otra parte, cuando las autoridades subnacionales (como los gobernadores) son jugadores políticos importantes a nivel local y los partidos son organizados a lo largo de las líneas territoriales, las elecciones nacionales son fuertemente influenciadas por políticas subnacionales a medida que los gobernadores pueden ser decisivos en las elecciones de legisladores y presidentes (Jones, 1997; Samuels, 2003). En casos en que los distritos electorales coinciden con las unidades territoriales (como los estados y las provincias), el grado de “armonía partidista” (la extensión de apoyo para el presidente a través de unidades territoriales) afecta a la formulación de políticas. Por ejemplo, cuando los líderes nacionales carecen de apoyo subnacional, un gobierno dividido “verticalmente”, combinado con la ausencia de suficientes recursos para comprar apoyo, podría complicar la aprobación de la agenda del presidente (Rodden y Wibbeles, 2002). En Argentina, contribuye a sostener un sistema político que opera sobre la base de intercambios de apoyos provinciales a las políticas nacionales por beneficios fiscales a las provincias.

Finalmente, el enlace entre las políticas federales y subnacionales también es fiscal. En particular, los arreglos fiscales federales definen las asignaciones tributarias y de gastos entre los diferentes niveles del gobierno, el diseño de transferencias intergubernamentales y la autonomía de préstamos de las unidades subnacionales (Stein, 1999). En situaciones de alta descentralización fiscal, las autoridades subnacionales controlan los recursos, lo que las vuelve actores más poderosos, afectando incluso los resultados de la política nacional.⁴⁶ En Brasil, por ejemplo,

⁴⁶ Por ejemplo, en muchos países federales, mientras que el gasto es descentralizado, la mayoría de los ingresos se recaudan en el centro y luego son trasladados a los gobiernos subnacionales. Esto crea un incentivo para que los gobiernos subnacionales derrochen los recursos del fondo común, disfrutando de todos los beneficios del gasto

a principios de la década de 1990, los gobernadores llegaron a desafiar la sostenibilidad fiscal del gobierno central para obtener apalancamiento en sus negociaciones (BID, 2005).

Partidos políticos y sistemas de partidos

Los partidos políticos son organizaciones que buscan influenciar las políticas de un país, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, mediante la agregación de los “intereses” de la sociedad (Ware, 1996). También se han considerado como instrumentos utilizados por los políticos para obtener cargos políticos mediante la reducción de los costos de transacción (Aldrich, 1995). En términos de transacciones con ciudadanos, los partidos políticos reducen los costos de información mediante la asociación con rótulos de partido e ideologías. En términos de transacciones en el sistema político, los partidos políticos reducen el número de jugadores encargados de las transacciones.

El rol de los partidos políticos y sistemas de partidos en la formulación de políticas es doble. En algunos países, los partidos políticos actúan directamente en el proceso de formulación de políticas mediante la contribución a la definición y articulación de programas de políticas, comprometiéndose en forma efectiva en los debates de las políticas públicas. En otros, las características del sistema de partidos afectan el proceso de formulación de políticas indirectamente mediante la influencia en el funcionamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo, las posibilidades para la coordinación en el Congreso y los incentivos de los funcionarios elegidos; es decir, la medida en la cual ellos se concentran en la adopción e implementación de políticas públicas congruentes con un bien público más amplio.

Las características identificadas en la bibliografía, especialmente las que son más relevantes para el enfoque de este libro, incluyen el grado de institucionalización del sistema de partidos, el carácter programático de los partidos y los sistemas de partidos, el grado de fragmentación, el

sin internalizar sus costos. Si esta tendencia no es limitada por el gobierno central, el comportamiento oportunista de los gobiernos subnacionales puede conducir a consecuencias económicas fatales: gasto excesivo, déficit fiscal, crisis de deuda y dificultades en gestión macroeconómica y ajuste fiscal a nivel nacional (Wibbels, 2000; Rodden y Wibbels, 2002).

nivel de la disciplina del partido y el grado de nacionalización del sistema del partido, así como la naturaleza de la financiación de la campaña.⁴⁷

Institucionalización del sistema de partidos políticos

Los sistemas de partidos políticos pueden considerarse institucionalizados cuando los patrones de oposición interpartidista son relativamente estables, los partidos tienen una base estable y enraizada de apoyo de la sociedad, los partidos y las elecciones son vistos como legítimos y como los únicos instrumentos para determinar quién gobierna, y los partidos se organizan con base en normas y estructuras razonablemente estables (Mainwaring y Scully, 1995a). En términos del marco de este libro, los sistemas de partidos institucionalizados tienen la posibilidad de promover horizontes de tiempo más prolongados para la toma de decisiones, mayor consistencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial para los acuerdos intertemporales, ya que los compromisos hechos por los líderes de partido actuales tienen mayor probabilidad de ser respetados en el futuro. Al contrario, la oposición electoral en sistemas de partidos no institucionalizados es volátil y los vínculos entre partidos y votantes son más débiles, lo cual puede llevar a resultados de no cooperación en el proceso y alto grado de volatilidad política.

Carácter programático de los sistemas de partidos

Los *partidos programáticos* compiten y obtienen apoyo sobre la base de su orientación política y sus logros, y se distinguen entre sí según sus propuestas políticas u orientación ideológica. Los partidos programáticos son frecuentemente contrastados con *los partidos clientelistas*. Estos últimos compiten por la obtención de apoyo basados en la distribución de bienes y servicios a los votantes (como trabajos en el sector público, contratos gubernamentales, dinero en efectivo o comidas) y en principio son juzgados por los votantes por su capacidad para entregar estos beneficios particulares (Kitschelt, 2000).

Estas características influyen de modos contrastantes en los resultados del proceso de formulación de políticas. Por un lado, si un sistema de partidos institucionalizado es también programático, entonces los

⁴⁷ Este capítulo no considera el impacto de las contribuciones financieras a las campañas porque no son particularmente relevantes para los casos latinoamericanos incluidos en este libro.

partidos políticos tienen la posibilidad de favorecer más políticas que benefician el interés general, ya que los partidos representan diferentes opciones políticas y los votantes pueden hacerlos responsables sobre esa base. Por otro lado, los partidos clientelistas están en su mayoría interesados en el mantenimiento de bases estrechas de apoyo y en mantener su maquinaria electoral en funcionamiento. De esta manera, el resultado usual de los intercambios entre partidos clientelistas son políticas particularistas que benefician a quienes participan en las redes de apoyo.

Fragmentación del sistema de partidos

El grado de fragmentación es usualmente capturado a través del número de partidos que regularmente obtienen una participación significativa de los votos o asientos, bancas o curules en la legislatura (Lijphart, 1994). En términos del marco desarrollado en el primer capítulo, el nivel de fragmentación podría influir en el número de jugadores encargados de la formulación de políticas. En contextos presidenciales, una mayor fragmentación tiende a disminuir el tamaño del contingente legislativo que apoya al presidente y se incrementa el número de socios con los cuales el presidente debe formar coaliciones. Se esperaría que una fragmentación más alta complique las relaciones ejecutivo-legislativo, incrementando los costos de transacción de obtener acuerdos en las políticas y limite la adaptabilidad a las mismas.

Como se mencionó, la fragmentación del sistema de partidos es una función del sistema electoral: la selección de un sistema proporcional o uno mayoritario, el tamaño de los distritos electorales, la naturaleza de la fórmula para convertir los votos en asientos o curules y la concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas. Sin embargo, las reglas electorales no son el único determinante. De hecho, el número de partidos está determinado por la interacción de los sistemas electorales, el número de rupturas económicas y sociales y la historia política de cada país (Cox y Amorim Neto, 1997).

Disciplina de partido

La disciplina de partido puede medirse de acuerdo con la correspondencia en el voto de los representantes de un mismo partido en la asamblea (Rasch, 1999). Como se mencionó, la disciplina de partido es un factor clave que da forma a la capacidad del presidente para sacar adelante su

agenda, y depende de diversas configuraciones institucionales. Por ejemplo, es en parte un resultado del rol que los líderes de partido juegan para nominar e influenciar las posibilidades de reelección y las carreras políticas futuras de los miembros del Congreso. Sin embargo, también son importantes factores diferentes a la selección del candidato, por ejemplo los roles de los líderes del partido en organizar el trabajo de la legislatura (como el nombramiento de los miembros de la comisión y los presidentes, y la potestad de la agenda).

Grado de nacionalización del sistema de partidos políticos

Otra dimensión de los sistemas de partidos políticos es su nivel de nacionalización; es decir, la medida en la cual los partidos son nacionales en su formación y reciben niveles similares de apoyo a través del país (Jones y Mainwaring, 2003). La nacionalización es importante para la formulación de políticas porque afecta al número de jugadores que interactúan en el juego político, las relaciones ejecutivo-legislativo y, por consiguiente, las características externas de las políticas públicas.

Cuando un sistema de partidos es nacional, el ejecutivo (por lo general un jugador político de nivel nacional) puede sacar adelante su agenda a través de la legislatura más fácilmente mediante la negociación con unos pocos líderes de partidos nacionales clave. El nivel de nacionalización puede también influir en la calidad de las políticas públicas. Cuando la distribución territorial del voto de un partido es relativamente homogénea, los políticos tendrán más posibilidades de tratar sus unidades constituyentes de manera similar en áreas como la política fiscal y social. Además, como los asuntos nacionales (por ejemplo la estabilidad macroeconómica) están centrados en las carreras del ejecutivo y el legislativo, los políticos tienen incentivos para trabajar y entregar bienes públicos nacionales en vez de enfocarse en la entrega de beneficios particulares. Al contrario, en sistemas de partidos altamente desnacionalizados, los partidos políticos tienden a favorecer sus bases de apoyo y pueden utilizar diferentes mecanismos (el proceso del presupuesto, dádivas discrecionales) para distribuir los recursos asimétricamente.

Burocracias

Diversas características de las burocracias y el empleo público son importantes para la formulación de políticas porque estas características pueden

afectar la calidad de implementación y la ejecución de acuerdos políticos (Zuvanic e Iacovello, 2005). Dos características en particular ayudan a explicar los diferentes tipos de burocracias: el *grado de autonomía* (la medida en la cual existen garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado en el cual los servidores civiles están protegidos de la arbitrariedad y la politización) y las *capacidades técnicas* de las burocracias (el grado en el cual la burocracia tiene compensación de salario y sistemas de evaluación). Las *burocracias meritocráticas* se caracterizan por altos niveles de autonomía y capacidad. En contraste, las *burocracias clientelistas* carecen de ambos atributos y por esa razón funcionan principalmente como una fuente privada de empleo gestionada por los partidos políticos gobernantes. Entre estos dos extremos, las *burocracias administrativas* disfrutan de la autonomía pero carecen de un alto grado de capacidad, mientras que las *burocracias paralelas* se caracterizan por altos grados de capacidad y baja autonomía.

Las ventajas de las burocracias meritocráticas para la formulación de políticas son numerosas. Primero, un servicio civil organizado puede ayudar a los políticos a fortificar su compromiso, delegar autoridad en la toma de decisiones a instituciones autónomas⁴⁸ y reducir la capacidad de revertir sus decisiones en respuesta a consideraciones de corto plazo. Debido a que la efectividad de las políticas depende de la creencia de que se mantendrán en el tiempo, las burocracias meritocráticas, caracterizadas por la independencia y la estabilidad en el cargo de los empleados públicos, son una parte importante del conjunto de las instituciones políticas que conducen a buenos resultados de las políticas. La evidencia parece indicar que los países que poseen un servicio civil autónomo, profesional y competente tienden a evidenciar políticas públicas con mejores características (BID, 2005).

Sin embargo, no todas las burocracias se crean de igual manera. De hecho, la medida en la cual las burocracias disfrutan de estas características depende de varios factores. Un determinante importante de la organización del servicio civil es la interacción estratégica entre otros jugadores en el proceso de formulación de políticas (como las legislaturas y los ejecutivos), sus horizontes de tiempo, el grado de alineación de intereses y la distribución de los beneficios clientelares (Geddes, 1991; Spiller y Urbiztondo, 1994).

⁴⁸ De alguna forma, el análisis es similar al razonamiento que subyace en la literatura sobre la independencia del banco central y las agencias reguladoras independientes.

Otras instituciones

Este capítulo se enfoca en el funcionamiento de las instituciones políticas tradicionales. Sin embargo, otras dimensiones institucionales relevantes juegan un papel en definir los incentivos y el comportamiento de actores políticos en el diseño y la implementación de políticas (particularmente en América Latina). Esta sección considera unos cuantos ejemplos.

En la historia de un país, el derecho al voto de acuerdo con dimensiones como edad, género, alfabetismo y geografía tiene un impacto potencial sobre el panorama político y económico. Este legado puede ser importante para entender la interacción de los votantes con los partidos políticos y el funcionamiento de los sistemas de partidos políticos. En países que carecen de una tradición democrática establecida, el vínculo entre votantes y partidos es débil y la oposición de partido puede ser volátil. En tales contextos, el personalismo (la elección de candidatos debido, por ejemplo, a su carisma, trayectoria o estatus como celebridad) juega un papel muy importante en la votación, incrementando las oportunidades de los candidatos que se presentan por fuera de los partidos políticos para alcanzar altos puestos ejecutivos.

Un elemento adicional es el papel que jugaron las interrupciones institucionales (particularmente medidas por la frecuencia de los gobiernos militares). Las interrupciones institucionales recurrentes tienden a reducir la estabilidad de las reglas y a conspirar contra el desarrollo de las capacidades de formulación de políticas de las instituciones políticas democráticas clave, como las legislaturas o las cortes supremas. Independientemente de las reglas de jure, los cambios institucionales frecuentes reducen los horizontes de tiempo de los jugadores políticos, quienes en ese contexto tienden a priorizar los beneficios políticos en el corto plazo cuando negocian con las políticas. Por tanto, en este contexto sería más difícil sostener la cooperación intertemporal.

Conclusión

Este capítulo presentó un resumen de la bibliografía de la ciencia política y la economía política para resaltar qué instituciones y actores son importantes en el contexto del marco desarrollado en el capítulo anterior. Como se señaló en el primer capítulo, diversas características del juego de formulación de políticas determinan las características de las políticas públicas. Estas incluyen el número de actores, sus incentivos, sus factores

de descuento y los escenarios donde se llevan a cabo las transacciones. Cada una de las instituciones presentadas en este capítulo tiene algún impacto sobre estas características.

En el caso del poder ejecutivo, el tipo de régimen político, la extensión de los poderes presidenciales y el método de elección y selección pueden afectar al número de agentes con influencia sobre la formulación de políticas, su estabilidad (y tasa de descuento), la disponibilidad de mecanismos de control y los escenarios donde se llevan a cabo las transacciones. A medida que el poder del presidente aumenta, la capacidad del gobierno para generar cambios y nuevas políticas tiende a incrementarse. Mientras que un ejecutivo débil debe trabajar sus políticas a través de la legislatura, en los sistemas presidenciales fuertes el presidente puede intentar forzar las políticas unilateralmente a través de decretos del ejecutivo y las transacciones políticas tienden a ocurrir en entornos menos formales.

El rol de la legislatura en el proceso de formulación de políticas se ve afectado por los poderes del presidente, pero también por su propio marco institucional; particularmente, por las reglas de acceso a la legislatura y por las normas que organizan el funcionamiento de la legislatura. Estas instituciones determinan el número de actores políticos relevantes y su duración relativa de acuerdo con su impacto en el número de partidos políticos que pueden competir de manera exitosa por asientos, bancas o curules en las legislaturas, el término de los nombramientos y la disciplina de los legisladores hacia el partido, su fuente de apoyo y lealtad, y sus incentivos para especializarse y desarrollar sus capacidades. Estas características del sistema político ayudan a explicar los tipos de negociaciones que se llevan a cabo en el Congreso y si este puede convertirse en un escenario relevante para la formulación de políticas.

El impacto del Congreso en el proceso de formulación de políticas no es independiente del rol del poder judicial. El poder judicial puede tener un rol como árbitro imparcial, velando por el cumplimiento de los actos suscritos por las otras ramas, y puede tener su propio papel en el proceso de formulación de políticas como un jugador más. Mientras que el poder judicial ha sido inusualmente relacionado como un jugador de veto adicional, este libro también enfatiza su rol como facilitador de la cooperación intertemporal. Dar cumplimiento a los acuerdos logrados por otros actores incrementa la durabilidad de los acuerdos y políticas y, en consecuencia, el valor presente de la cooperación. De esta manera se

puede facilitar la adopción de políticas estables y adaptables. El análisis comparativo de los capítulos de países muestra que los poderes judiciales independientes tienden a favorecer aquellas características de las políticas públicas.

Aunque este libro se centra en las políticas a nivel nacional, la organización del gobierno local es también importante porque los políticos de nivel subnacional pueden influir en las políticas nacionales. El principal canal de influencia es la capacidad de políticos de nivel subnacional (jefes de partido locales) para ejercitar el control sobre los políticos de nivel nacional (la influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales, por ejemplo). El método de selección de los políticos de nivel nacional es normalmente el principal determinante: el grado de influencia será mayor si los políticos nacionales son elegidos en el nivel local donde los jefes de partido locales pueden influir en la selección de candidatos. Los capítulos sobre Argentina y Brasil muestran esto de manera palpable.

A través de todas las instituciones estudiadas, el rol de los partidos políticos es esencial para explicar la dinámica particular en cada rama del gobierno (y entre ellas). El grado de institucionalización y nacionalización de los partidos políticos, su carácter programático, la fragmentación del sistema de partidos y su grado de disciplina interna son todas características que afectan el número de jugadores, sus incentivos, los escenarios donde se toman las decisiones, etc. Como muestran los capítulos de los países, las características particulares de cada uno de los sistemas de partidos interactúan en forma distinta en cada contexto institucional, creando un proceso de formulación de políticas muy distintivo.

El marco del primer capítulo hace hincapié en la necesidad de un enfoque sistémico que enfatice las configuraciones de las instituciones y los efectos interactivos. En los casos de países se estudiarán en gran detalle estas configuraciones e interacciones, ofreciendo una perspectiva de equilibrio general sobre el funcionamiento de las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de las políticas en América Latina. Así, para poder entender estas interacciones entre múltiples dimensiones institucionales, es importante, en principio, entender cada una de ellas por separado, enfocándose en las diferentes reglas que se aplican en América Latina y en la forma en que afectan a los incentivos de los actores políticos y la manera en que ellos participan del juego. Por esta razón, este capítulo se focalizó en diversas dimensio-

nes institucionales de los sistemas democráticos y las estudió una por una. Esperamos que el capítulo proporcione al lector las herramientas necesarias para embarcarse en la fascinante lectura de los casos de los países que siguen a continuación.