

EL JUEGO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

¿Cómo se deciden las políticas públicas?



Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein,
Mariano Tommasi, Editores





El juego político en América Latina: *¿Cómo se deciden las políticas públicas?*

Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein
y Mariano Tommasi, editores

Banco Interamericano de Desarrollo

© 2010 Banco Interamericano de Desarrollo

El material de este libro está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión no autorizada de partes de esta obra o del total de ella puede constituir violación de las leyes aplicables. El Banco Interamericano de Desarrollo estimula la difusión de esta obra y normalmente concederá la autorización con prontitud.

Los puntos de vista y opiniones expresados en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Primera edición: enero de 2011

ISBN: 978-958-8307-92-3

Traducción al castellano: Mayol Ediciones S.A.

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Diseño de cubierta: The Word Express Inc.

Edición y diagramación: Mayol Ediciones

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia



Contenido

AGRADECIMIENTOS	vii
ACERCA DE LOS AUTORES.....	xi
PRÓLOGO	xiii
CAPÍTULO 1. ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas	1
<i>Carlos Scartascini, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi</i>	
CAPÍTULO 2. ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones	33
<i>Carlos Scartascini</i>	
CAPÍTULO 3. Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?.....	75
<i>Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi</i>	
CAPÍTULO 4. En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil	117
<i>Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira</i>	

CAPÍTULO 5. Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile	161
<i>Cristóbal Aninat, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial</i>	
CAPÍTULO 6. Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia	207
<i>Mauricio Cárdenas y Mónica Pachón</i>	
CAPÍTULO 7. Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad: el juego político en Ecuador	245
<i>Andrés Mejía Acosta, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiëgh</i>	
CAPÍTULO 8. Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido	297
<i>Fabrice Lehoucq, Gabriel Negretto, Francisco Javier Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton</i>	
CAPÍTULO 9. De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años	341
<i>José Molinas, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián Saiëgh y Marcela Montero</i>	
CAPÍTULO 10. Instituciones políticas y formulación de políticas públicas en Venezuela: auge y colapso de la cooperación política	385
<i>Francisco Monaldi, Rosa Amelia González, Richard Obuchi y Michael Penfold</i>	
REFERENCIAS	437
CUADROS	
Cuadro 1.1 Características de las políticas públicas e impacto en el desarrollo económico.....	14

Cuadro 3.1 Capacidades de formulación de políticas en los Congresos de América Latina	91
Cuadro 3.2 Tasas de reelección en la Cámara de Diputados argentina, 1985-2003	92
Cuadro 3.3 Servicio del Congreso por los legisladores argentinos y costarricenses	92
Cuadro 3.4 Tasas de reelección en países seleccionados, varios años	93
Cuadro 3.5 Duración promedio de las Cortes Supremas de Justicia, países seleccionados, 1960-90 (número de años)	105
Cuadro 6.1 Resumen de los poderes del ejecutivo antes y después de la Constitución de 1991.....	212
Cuadro 6.2 Proceso legislativo por tipo de ley.....	228
Cuadro 6.3 Base de datos legislativos, Colombia, 1982-2003	232
Cuadro 6.4 Determinantes de las tasas de éxito legislativas, Colombia, 1982-2003 (modelo logístico).....	234
Cuadro 7.1 Presidentes ecuatorianos y apoyo del Congreso, 1979-2005	247
Cuadro 7.2 Proyectos de ley iniciados y aprobados, por iniciador, alcance y objetivo, Ecuador, agosto 1979-abril 2004.....	263
Cuadro 7.3 Iniciación y aprobación de proyectos de ley (regresión logística), Ecuador	275
Cuadro 7.4 Iniciación y aprobación de proyectos de ley (regresión logística), Ecuador	277
Cuadro 8.1 Evolución del proceso de formulación de políticas en México, 1950-2006.....	302
Cuadro 8.2 El equilibrio partidista del poder entre el presidente y el Congreso, México, 1952-2003	313
Cuadro 8.3 Afiliación corporativista de diputados del PRI, México, 1964-2003	317
Cuadro 8.4 Proyectos de ley legislativos introducidos y aprobados por la Cámara de Diputados, México, 1991-2006.....	321
Cuadro 9.1 Tasa de aprobación y veto presidencial de los proyectos de ley, por iniciador y por área política, Paraguay	371
Cuadro 9.2 Comparación del proceso de formulación de políticas en diferentes periodos históricos, Paraguay, 1954-2003.....	382

GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas	8
Gráfico 1.2 Volatilidad de las políticas económicas	26
Gráfico 3.1 Índice de “weberianismo” de la burocracia en relación con el desarrollo humano en 35 países en desarrollo	107
Gráfico 5.1 Liberalización del comercio, Chile, 1974-2004	168
Gráfico 5.2 Distribución de las transferencias sociales por quintil de ingreso, 1977-2001	175
Gráfico 6.1 Tasas de reelección en el Senado y en la Cámara de Representantes, 1935-1998.....	219
Gráfico 6.2 Número de ponentes por proyecto de ley, 1982-2003.....	221
Gráfico 6.3 Número efectivo de partidos (NEP) y de listas electorales, 1974-2006.....	223
Gráfico 7.1 Evolución de las tasas de aprobación presidenciales y la coalición del presidente en el Congreso a través del periodo, Ecuador, 1984-2002	272
Gráfico 9.1 Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados, Paraguay, 1954-2004	359
Gráfico 9.2 Unidad de partido, Paraguay, 1994-2004	364
Gráfico 9.3 Tasa de aprobación de los proyectos legislativos, por administración e iniciador, Paraguay, 1992-2003.....	369
Gráfico 9.4 Tasa de aprobación de los proyectos de ley, por iniciador, administración y tipo de política, Paraguay, 1992-2003.....	370
Gráfico 10.1 Número efectivo de partidos en Venezuela, 1958-2005.....	393
Gráfico 10.2 Volatilidad en la cámara baja de la legislatura en Venezuela, 1963-2005	394
Gráfico 10.3 Indicadores de gobernabilidad, Venezuela y América Latina, 2008	425



Agradecimientos

La inspiración inicial para este proyecto provino del trabajo realizado en Argentina por dos de los editores de este libro, Pablo Spiller y Mariano Tommasi, reflejado en su obra *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach* (Cambridge University Press, 2007). En ese trabajo, Spiller y Tommasi desarrollaron una metodología que, con algunos refinamientos y adaptaciones, se volvería la base para el marco conceptual utilizado en este proyecto, en este caso aplicado a un conjunto mucho mayor de países de América Latina.

El libro, que es la versión actualizada y traducida de *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies* (BID y DRCLAS de Harvard University, 2008), es parte de un proyecto de estudio más amplio sobre instituciones políticas y políticas públicas en América Latina, llevado a cabo por el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que incluye entre otros productos el Informe de Progreso Económico y Social de 2006, *La política de las políticas públicas, y How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking* (BID y DRCLAS, 2010).

Los capítulos sobre países que conforman este libro los produjeron ocho equipos interdisciplinarios de cada uno de los respectivos países con el auspicio de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo y la coordinación de los cuatro editores. El proceso de escritura fue altamente interactivo entre los autores, y hubo un frecuente dar y recibir (en ambas direcciones) entre estos autores y los coordinadores del proyecto. Además de los autores de los capítulos de países, estamos en deuda con Mario Bergara, Eduardo Morón y Cynthia Sanborn, quienes participaron decididamente en este proceso interactivo y cuyos estudios sobre Uruguay y Perú no fueron incluidos en este volumen por razones de espacio. Fabrice Lehoucq y Andrés Mejía Acosta se sumaron a este esfuerzo de entender el juego político en Amé-

rica Latina con sus estudios de Costa Rica y Jamaica. Todos estos estudios pueden consultarse en la página de internet del BID.

Dos seminarios organizados por el BID, el primero en Ciudad de México en octubre de 2003 y el segundo en la Universidad de Harvard en mayo de 2004, fueron puntos focales muy importantes en este proceso interactivo, que luego continuaría en otros proyectos complementarios como el que dio lugar al libro *¿Quiénes deciden el presupuesto?* (Mayol, 2010) y por vía virtual. Queremos agradecer a Norelis Betancourt y a Raquel Gómez por su ayuda en la organización de estos seminarios, así como por su invaluable apoyo durante todo el proceso (desde la convocatoria inicial de propuestas hasta el desarrollo de los bosquejos finales).

El segundo de estos seminarios fue organizado con Jeff Frieden, quien nos ayudó a realizar el seminario en coincidencia con la prestigiosa conferencia bianual sobre Instituciones Políticas y Políticas Económicas (organizada con Ken Shepsle). Jeff reunió a un grupo de estrellas de la profesión (que incluyó, además de Jeff, a Jim Alt, Robert Bates, Adam Przeworski y Ken Shepsle) y les solicitó suministrar comentarios sobre varios aspectos del proyecto en general. Sus contribuciones fueron un ingrediente invaluable para el proyecto. Más allá de su papel en la organización de este seminario, Jeff ha sido una fuente de inspiración y motivación constante. Tenemos una enorme deuda de gratitud con él. De manera similar estamos muy agradecidos con Fernando Carrillo (quien se encontraba en la oficina del BID en Europa) y con Javier Santiso (quien se encontraba en el BBVA en ese momento), organizador de un taller en Madrid que permitió difundir en Europa nuestros hallazgos y obtener comentarios de los académicos europeos.

También hacemos un reconocimiento a nuestros colegas del Departamento de Investigación del BID y de la Universidad de San Andrés, por su apoyo, motivación y retroalimentación. En el BID, queremos especialmente reconocer el apoyo de Guillermo Calvo, Santiago Levy y Eduardo Lora, quienes han sido economistas jefes y gerentes del Departamento de Investigación durante distintas etapas de este proceso. Sin su apoyo, este proyecto no habría sido posible. Asimismo, Tommasi reconoce el apoyo de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation.

Además de los autores de los capítulos y de los mencionados anteriormente, muchos otros merecen el reconocimiento por sus invaluable comentarios en las distintas etapas del proceso: Carlos Acuña, Manuel

Alcántara, Martín Ardanaz, Xosé Carlos Arias, Mercedes Briseño, Guillermo Cardoza, John Carey, Fernando Carrillo Flores, Miriam Cornblith, Javier Corrales, Gerardo Della Paolera, Guillermo de la Dehesa, Thad Dunning, Juan C. Echeverri, Carlos Elizondo, José Luis Escrivá, Gabriel Filc, Ricardo Hausmann, Jacint Jordana, Marcelo Leiras, Fabiana Machado, María Victoria Murillo, Moisés Naím, Alejandro Nuet, Mauricio Olivera, Charles Oman, Ludolfo Paramio, Mark Payne, Santiago Pombo, Joan Prats, James Robinson, Francisco Rodríguez, Jessica Seddon Wallak, Gustavo Tarre, Thierry Verdier, Ricardo Villasmil, Andrés Velasco, Lawrence Whitehead, Eduardo Zambrano y dos revisores anónimos. También se hace un reconocimiento de los comentarios de participantes en seminarios en LACEA, en el Grupo de Economía Política de LACEA, ISNIE, BID y la Universidad de San Andrés, donde se presentaron algunos de los documentos originales. Los documentos incluidos en el libro cobraron vida propia desde su publicación en inglés y se han presentado en innumerables conferencias y eventos. Los comentarios recibidos en dichos eventos han sido fundamentales para la revisión que se efectuó para esta publicación. Asimismo, expresamos nuestra gratitud a todos los académicos de América Latina que, habiendo accedido al material en inglés, nos alentaron a publicar una versión revisada en español.

Las ideas se vuelven libros exitosos gracias al apoyo administrativo y a la capacidad editorial. Por su invaluable apoyo en esta área, hacemos un reconocimiento a Rita Funaro, María Helena Melasecca, Mariela Semidey, John Smith y Luis Vélez. Por reunir todos los esfuerzos necesarios para la versión original en inglés que dio origen a este libro, agradecemos a la editora principal, Nancy Morrison, así como al equipo de publicaciones del BID. Por hacer posible este libro en español, reconocemos el trabajo de Mayol Ediciones, coordinado por Mauricio Jiménez. Finalmente, el libro no hubiera sido posible sin la excepcional contribución de Heather Berkman en la versión original y de Melisa Ioranni y Diego Focanti, quienes nos ayudaron a editar las traducciones de los textos y a darles seguimiento durante las últimas etapas del proyecto.



Acerca de los autores

Lee J. Alston. Profesor de economía en University of Colorado, Boulder.

Cristóbal Aninat. Profesor de la Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez, Chile.

Francisco Javier Aparicio. Profesor investigador de la división de estudios políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

María Caridad Araujo. Economista en el Departamento de la Región de Asia oriental y Pacífico del Banco Mundial.

Allyson Benton. Profesora investigadora de la división de estudios políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Mauricio Cárdenas. Senior fellow y director de la Latin American Initiative de Brookings Institution y presidente de LACEA.

Rosa Amelia González. Directora de investigaciones en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas.

Fabrice Lehoucq. Profesor asociado de ciencia política en University of North Carolina, Greensboro.

John Londregan. Profesor del Departamento de Ciencia Política de Princeton University.

Andrés Mejía Acosta. Investigador asociado en el Institute of Development Studies de la University of Sussex.

Marcus André Melo. Profesor del Doctoral Program in Political Science (PPGA) en la Universidade Federal de Pernambuco, Brasil.

José R. Molinas. Economista senior en la División de Pobreza del Departamento de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Francisco Monaldi. Es director del Centro Internacional de Energía y Ambiente en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y profesor de economía en la Universidad Católica Andrés Bello en Caracas.

- Marcela Montero.** Investigadora del Instituto Desarrollo, Paraguay.
- Bernardo Mueller.** Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Brasilia, Brasil.
- Benito Nacif.** Profesor investigador de la división de estudios políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Patricio Navia.** Profesor adjunto del Centro de Estudios sobre América Latina y el Caribe (CLACS) de New York University. Es también profesor de la Escuela de Ciencia Política y director del Magíster en Opinión Pública de la Universidad Diego Portales, Chile.
- Gabriel Negretto.** Profesor investigador de la división de estudios políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Richard Obuchi.** Profesor de los centros de Políticas Públicas y de Energía y Ambiente en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas.
- Mónica Pachón.** Profesora asistente y directora del programa Congreso Visible en la Universidad de Los Andes, Colombia.
- Michael Penfold.** Profesor asistente y director adjunto de Políticas Públicas y Competitividad de la CAF en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas.
- Carlos Pereira.** Profesor asistente del Departamento de Ciencia Política en Michigan State University.
- Aníbal Pérez-Liñán.** Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política en University of Pittsburgh.
- Sebastián Saiegh.** Profesor asistente en el Departamento de Ciencia Política de la University of California, San Diego.
- Carlos Scartascini.** Economista Líder de investigación en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pablo T. Spiller.** Profesor de negocios y tecnología en la University of California, Berkeley.
- Ernesto Stein.** Asesor económico regional para América Central, México, Panamá y República Dominicana (CID) en el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mariano Tommasi.** Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés, Argentina e investigador asociado al Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Joaquín Vial.** Economista jefe para América del Sur, Servicio de Estudios Económicos, Grupo BBVA.



Prólogo

América Latina se encuentra en una búsqueda constante de políticas que le permitan acelerar el crecimiento, reducir la pobreza y promover el progreso económico y social. En su camino hacia el desarrollo se le han ofrecido una innumerable cantidad de recetas para acortar este largo y tortuoso viaje. Dos paquetes de políticas diferentes, el de la posguerra, basado en una alta injerencia del Estado y la promoción de la industria interna, y el de liberalización del Consenso de Washington, se le vendieron como tiquetes para el desarrollo sostenible y equitativo. En cambio, produjeron resultados mixtos y en últimas, quedaron cortos en el cumplimiento de las expectativas y metas de la región.

¿Eran fallidas estas recomendaciones de política? ¿Les faltó tener en cuenta algún componente adicional? A la fecha, la mayor parte de la discusión sobre los resultados fallidos de las reformas se ha centrado en la disputa entre quienes argumentan que la transformación del Estado ha sido incompleta y se necesitan más reformas y quienes se oponen a la reforma y le atribuyen a esta sus pobres resultados. Este libro propone un punto de vista alternativo: el problema recae menos en las políticas que en el proceso que las acompaña. Las políticas públicas no son simplemente líneas de un menú que los gobernantes pueden escoger sin restricciones. Por el contrario, son el resultado de la interacción de un grupo numeroso de actores políticos, y las políticas elegidas deben ser implementadas y sustentadas con el paso del tiempo, lo que les añade complejidad. Cada uno de estos actores políticos en cada etapa del proceso lleva sus intereses personales a la mesa y a su vez es presionado por otros con sus propios intereses. La calidad de los resultados del proceso de formulación de políticas depende de cómo estos diferentes actores interactúan y de los méritos de la política que se promueve. Así, el análisis no debe acentuar tanto la naturaleza de las intervenciones perseguidas por el Estado (“producir”, “regular” o “distribuir”), sino

también las características de las instituciones que conforman el Estado: sus incentivos, las reglas que gobiernan su funcionamiento diario y su grado de responsabilidad (*accountability*).

Este libro se enfoca en la dimensión política del proceso de diseño de políticas públicas. Analiza los resultados de un estudio comparativo de instituciones políticas, procesos de formulación de políticas públicas y sus resultados en ocho países de América Latina, los cuales en conjunto cuentan con cerca del 80% de la población y 90% del PIB de la región. Cada uno de los capítulos provee una descripción detallada de sus instituciones electorales, legislativas, ejecutivas, judiciales y burocráticas, y analiza cómo estas interactúan a lo largo de todo el juego político. Comparando tanto los procesos como los resultados de las políticas en estos países, el libro ofrece una explicación de su funcionamiento en contextos diferentes.

El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas? llega en un momento oportuno para la región. Las instituciones y las reglas políticas se encuentran en escrutinio en muchos países y en algunos se está modificándolas. Las reformas constitucionales se hallan en la agenda de varios países, se revisa la función del Estado y el equilibrio del poder político puede cambiar. Este libro ofrece información valiosa que puede servir de preámbulo a estas discusiones. Asimismo, es de gran relevancia para quienes diseñan las políticas, hasta el punto de que, por un lado, podría evitar costosos errores del pasado; por otro, señala un asunto a veces subestimado por los economistas: que las interacciones entre actores e instituciones en el proceso de diseño de políticas son tan importantes como la naturaleza misma de las políticas promovidas, para explicar sus resultados.

Santiago Levy
Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo

1

¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas

*Carlos Scartascini, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein
y Mariano Tommasi*

“El proceso político que apuntala la reforma económica no es menos importante que el contenido de la reforma, incluso es quizá más importante aún”.

Dani Rodrik

Este libro trata sobre el juego político de América Latina. En particular, intenta presentar en forma sencilla y sistemática un resumen de la economía política detrás del proceso de formulación de políticas públicas en la región. Está escrito para lectores que trabajan en temas de desarrollo, para economistas y politólogos, así como para estudiantes que se capacitan en estas disciplinas con especial interés en América Latina. Los objetos de estudio son las instituciones políticas, el comportamiento político y las políticas públicas. Abordando los vínculos entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y las consecuencias de las políticas en una variedad de países, el libro construye puentes entre el interés de los economistas acerca de los efectos de las políticas públicas en los resultados económicos y sociales, y el interés de los politólogos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas y los resultados políticos.

Las políticas públicas han sido siempre una gran preocupación para los economistas y otros profesionales del desarrollo. De hecho, el trabajo

de la comunidad dedicada al desarrollo ha estado dominado por la búsqueda de políticas que ayudarían a acelerar el crecimiento, reducir la pobreza, o lograr otras metas económicas y sociales nobles. Como resultado de esta búsqueda, América Latina ha sido influenciada continuamente por olas de asesoramiento de política que no siempre iban en la misma dirección. Por ejemplo, las recomendaciones han fluctuado desde las vertientes que favorecerían el desarrollo estatal, la industrialización y las restricciones comerciales, hasta aquellas que favorecerían la liberalización comercial, como aquellas atadas al Consenso de Washington en la década de 1990. En ambos casos, los resultados de estos esfuerzos han sido variados y algo decepcionantes.

Este libro plantea un cambio de enfoque en esta búsqueda de favorecer y entender los procesos de desarrollo. Para eso plantea desde su inicio que las políticas públicas no son simplemente objetos de elección para un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población. Más bien, las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. Por tanto, los estudios que presenta este libro van más allá de evaluar el contenido específico de las políticas ya que ello podría llevar a recomendaciones que no solucionen los problemas de largo plazo, como ha ocurrido en el pasado. En cambio, se enfocan en describir el juego político o proceso de formulación de políticas (PFP): es decir, en el *proceso* fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo. Este enfoque se basa en la creencia de que el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la *calidad* del proceso de formulación de políticas a través del cual se debaten, se aprueban y se implementan. Aun las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado.

Por supuesto, las políticas que logran adoptarse también dependen del juego político. Este juego imprime algunas características comunes a las políticas públicas, las cuales pueden ser tan importantes como el propio contenido de las políticas. El juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y el *enforce-*

ment (aplicación efectiva) de las políticas. En resumen, los procesos de formulación de políticas pueden afectar a la naturaleza y la calidad de las políticas públicas en diversas dimensiones.

En las democracias latinoamericanas estudiadas en este libro, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores abarca desde el presidente hasta los votantes en pequeñas comunidades rurales, e incluye a los miembros del Congreso, jueces, líderes de la opinión pública y grupos empresariales. La compleja interacción entre estos actores está influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran.

En este libro, el énfasis puesto sobre el rol de las instituciones políticas como variables explicativas de interés representa, en cierta forma, una desviación respecto del enfoque adoptado por la mayor parte de la literatura anterior sobre la economía política en América Latina, la cual se centra más en el impacto de las presiones de actores externos y de grupos de interés. Ese énfasis se justificó quizás por las condiciones predominantes en las décadas de 1960 y 1970, cuando la mayoría de la región se caracterizaba por regímenes antidemocráticos dominados por grupos de interés en un ambiente altamente proteccionista, donde los actores favorecidos fueron a menudo capaces de extraer rentas considerables, y donde los actores extranjeros fueron prácticamente los únicos contrapesos significativos de las elites gobernantes.¹ Sin embargo, si bien en algunos países todavía los grupos de interés son importantes para explicar gran parte del contenido de las políticas públicas, también es verdad que resulta necesario complementar esos estudios con un análisis abarcativo del funcionamiento de sus economías políticas.² Dicha necesidad se sostiene en el hecho de que el proceso de democratización ha

¹ En palabras de Bárbara Geddes, en su encuesta sobre el estudio de la política en países en desarrollo, “cuando los gobiernos autoritarios regían la mayoría de los países en desarrollo, pocos politólogos interesados en estos países prestaron mucha atención al desarrollo de teorías sobre política democrática” (Geddes, 2002, p. 343).

² Por supuesto, el interés en estudiar el rol de los grupos de interés y la forma en que se articulan con el sector público sigue tan vigente como hace 50 años. Scartascini y Tommasi (2010) presentan un resumen de esto en el contexto del desarrollo de políticas de productividad.

generado democracias estables en la mayoría de los países de la región por casi 30 años y con ello ha resaltado la importancia de las instituciones formales.³ La experiencia con las reformas de los años noventa y las contrarreformas que se suscitaron en muchos de los países durante la década subsiguiente han resaltado el interés en evaluar las características más que en el contenido de las políticas.

Este libro construye sobre los esfuerzos de importantes estudios recientes sobre las instituciones políticas en América Latina. Existen algunos libros excelentes sobre política comparativa latinoamericana, los cuales se enfocan en características institucionales específicas de varios países. Estos incluyen volúmenes publicados como: Mainwaring y Scully (1995a) sobre los sistemas de partidos, Mainwaring y Shugart (1997a) sobre los poderes constitucionales y partidarios del presidente, Carey y Shugart (1998) sobre la autoridad del ejecutivo de gobernar por decreto, y Morgenstern y Nacif (2002) sobre política legislativa. Este libro se beneficia del conocimiento generado en estos volúmenes y en los trabajos relacionados, pero adopta una perspectiva más general del proceso de formulación de políticas, incluyendo un conjunto más amplio de actores y sus respectivas interacciones, y vincula dichas interacciones con las características de las políticas públicas resultantes.

El libro presenta las conclusiones de un estudio comparativo de las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de política pública en ocho países de América Latina, que comprenden cerca del 80% de la población de América Latina y del 90% de su PIB. Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.⁴ Aunque son similares en algunas dimensiones (todos tienen por ejemplo, sistemas presidenciales, y la mayoría de ellos comparte aspectos importantes de su herencia cultural), ofrecen variaciones sustanciales en términos de tamaño del país y nivel de desarrollo, así como en el abanico de características políticas e institucionales. Como se podrá verificar en la lectura de cada caso en particular, los

³ Luego de varias décadas en las cuales la mayoría de países latinoamericanos alternaron frecuentemente entre gobiernos democráticos y gobiernos militares, los países de la región retornaron gradualmente a la democracia hacia la década de 1980.

⁴ Los capítulos de país se escribieron como parte de un proyecto de la Red de Centros del BID sobre "Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas". Además de estos estudios, el proyecto original también incluía estudios sobre Perú (Moron y Sanborn, 2006) y Uruguay (Bergara y otros, 2006).

países también varían sustancialmente en términos de la calidad de sus políticas públicas, ofreciendo así una buena base para el estudio del impacto de las instituciones políticas sobre los resultados de las políticas.⁵

Los capítulos sobre los países no son simplemente una colección de artículos relacionados. Son el resultado de un verdadero proyecto comparativo colectivo, en el cual varios equipos de país multidisciplinares, conformados por académicos locales, ex encargados de formular políticas y expertos extranjeros, interactuando frecuente e intensivamente, condujeron una serie de estudios de país estructurados bajo un marco conceptual común.

El enfoque metodológico que se utiliza para estudiar los vínculos entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de las políticas fue inspirado en el trabajo de Spiller y Tommasi (2003) sobre Argentina, que enfatiza el rol de la cooperación entre los actores políticos que participan en el PFP. Dicho marco brindó un lente común con el cual observar los procesos de formulación de políticas, sus determinantes institucionales y su impacto sobre las políticas.⁶

Los capítulos de los países prestan atención muy detallada y sistemática a las instituciones políticas. Cada uno provee una descripción exhaustiva de las instituciones electorales, legislativas, ejecutivas, judiciales y burocráticas del país, lo cual es de gran valor en sí mismo. Cada capítulo presenta también una interpretación integrada de cómo interactúan dichas instituciones (junto con los votantes y los grupos de interés) en la formulación de la política económica. El resultado demuestra la importancia de ir más allá de simples afirmaciones de equilibrio parcial acerca del impacto de, por ejemplo, los sistemas presidencial y parlamentario o de los bancos centrales independientes, y de avanzar hacia un análisis más integral de cómo interactúan los diversos componentes del entorno político institucional.

La lectura conjunta de los estudios de los países brinda una fascinante interpretación del rol de la competencia política, las instituciones

⁵ Los capítulos en Scartascini, Stein y Tommasi (2009) complementan este trabajo y presentan una visión del efecto del funcionamiento de las instituciones a través de los distintos países.

⁶ Este marco, diseñado a partir de una rica literatura sobre economía política, tanto en economía como en ciencia política, fue provisto a los equipos de los países al inicio del proyecto de la Red de Centros del BID sobre "Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas". Véanse Spiller, Stein y Tommasi (2003) y sus referencias, al igual que el capítulo 2 de este libro.

electorales, la estructura legislativa, la independencia judicial y otros factores cruciales en la formulación de las políticas públicas latinoamericanas. Esperamos que el lector adquiera una apreciación del grado de complejidad de los procesos de formulación de políticas en estos países y de la importancia fundamental de comprender adecuadamente estos procesos como requisito para aventurarse en la difícil tarea de brindar asesoramiento político e institucional.

Un marco conceptual orientador

El objetivo de este libro es contribuir a la comprensión de cuáles son los determinantes de las características de las políticas públicas. Por ejemplo, queremos entender por qué algunos países son capaces de implementar políticas estables a lo largo del tiempo, pero a la vez suficientemente flexibles para adaptarse a las condiciones económicas cambiantes, mientras que otros países tienden a modificar sus políticas cada vez que cambia el panorama político, o deben recurrir a reglas altamente inflexibles e ineficientes para dar a las políticas cierta estabilidad y credibilidad. Para entender estos resultados de política hay que entender el funcionamiento del juego político, esto es, el proceso de debatir, aprobar e implementar políticas públicas –o PFP– así como sus fundamentos políticos e institucionales.

El lente metodológico que sugerimos para estos estudios se basa en la idea de que diversas características importantes de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo. En cierto sentido, todo el juego de la democracia se basa en acuerdo y cooperación a un nivel más profundo: el de respetar las reglas del juego y permitir a otros gobernar, si ese es el resultado del proceso electoral.⁷ En nuestro análisis, en las reglas de juego democráticas, los *acuerdos intertemporales* son el mecanismo mediante el cual se evita el abuso del poder político por parte del líder de turno; es decir, los acuerdos que se sostienen en el tiempo evitan la prevalencia de políticas que favorezcan a los actores

⁷ Véanse, por ejemplo, Weingast (1997), Wantchekon (2000), Przeworski (2005) y Fearon (2006).

dominantes e ignoren a otros.⁸ En ambientes que facilitan los acuerdos políticos, el juego político (o PFP) será más cooperativo y conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales. Por el contrario, en escenarios donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar y sostener, las políticas serán o demasiado inestables (sujetas a cambios políticos) o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas y habrá poca inversión en la creación de capacidades a largo plazo.⁹

Una pregunta importante dentro de este marco es si el funcionamiento del PFP tiende a facilitar o a obstaculizar la cooperación entre los actores políticos relevantes. Como veremos en detalle más adelante, la teoría de los juegos —en particular, sobre cooperación en juegos repetidos— ofrece algunas lecciones útiles relacionadas con el tipo de características del PFP que pueden fomentar la cooperación. Estas incluyen el número de actores políticos clave, sus horizontes temporales, la frecuencia de su interacción, la naturaleza de los escenarios en los cuales interactúan y la disponibilidad de mecanismos de *enforcement* que los obliguen a cumplir con sus compromisos. A los autores se les pidió que tuvieran en cuenta estos factores al analizar el PFP de sus respectivos países.

El funcionamiento del PFP, a la vez, está determinado (hasta cierto punto) por las instituciones políticas propias de cada país, como la naturaleza presidencial/parlamentaria del gobierno, las reglas electorales existentes, la estructura federal del país y la existencia de un poder judicial independiente. En el análisis de la relación entre las variables institucionales y el funcionamiento del PFP, pedimos a los autores que utilizaran un enfoque sistémico de “equilibrio general”. Como esperábamos a partir de nuestro marco teórico y del estudio piloto hecho en

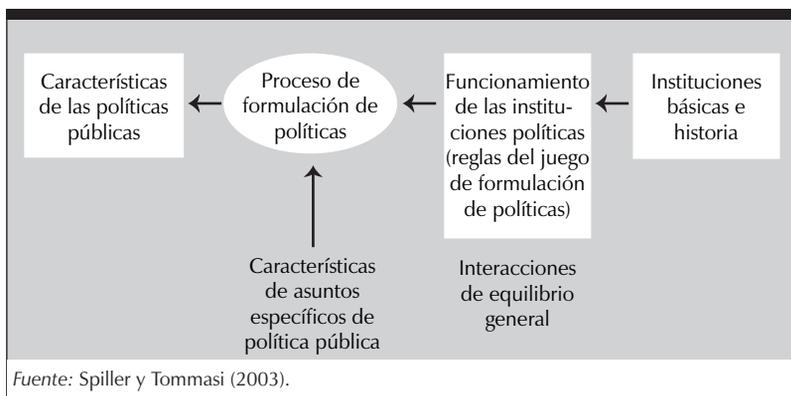
⁸ Aunque nuestra discusión se enfoca sobre todo en las democracias, el marco utilizado en este volumen también puede aplicarse a las dictaduras. Los actores pueden ser diferentes (las fuerzas armadas pueden jugar un gran papel, mientras que la legislatura puede ser débil o no existir), pero la lógica del esquema se mantiene igual. La discusión, en el capítulo 9, del *stronismo* en Paraguay es un caso concreto de este punto.

⁹ La rigidez surge cuando los actores políticos no confían en sus oponentes y prefieren atar las manos de estos —y aun las propias— en lugar de permitir la discrecionalidad política. Si existen múltiples actores en la formulación de políticas, la falta de cooperación es análoga a la falta de coordinación. Esto es un resultado estándar de juegos repetidos en los que, en ambientes no cooperativos, los agentes están menos dispuestos a pagar costos en el corto plazo por beneficios futuros, es decir, están menos dispuestos a invertir.

Argentina, los capítulos demuestran que las características de los PFP de los países no dependen de un solo factor institucional, sino de varios factores y de su interacción (punto que desarrollaremos más adelante).

El resto de este capítulo expone los pasos que vinculan a las instituciones políticas con los PFP y con los resultados de las políticas. En el gráfico 1.1 se ilustran estos componentes e interconexiones, que juegan un rol fundamental en cada uno de los estudios de país. El gráfico y el análisis que siguen se entienden mejor si comenzamos por el final, o sea, por la definición de la variable dependiente.¹⁰

Gráfico 1.1 Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas



La variable dependiente: las características de las políticas públicas

La formulación de políticas públicas es una tarea compleja. Llevar a buen término cualquier reforma de política es un proceso que involucra múltiples actores a través de varias etapas del proceso de formulación e implementación de políticas. Se requieren respuestas específicas de los agentes económicos y sociales y, por consiguiente, se necesitan diversas formas de cooperación y confianza acerca de la durabilidad y otras

¹⁰ Utilizamos “pasos” de las instituciones políticas a los procesos de formulación de políticas y de los procesos de formulación de políticas a las características de las políticas. Este esquema mantiene alguna semejanza con respecto a las nociones de *estructura, política y políticas*, de la comparación de Estados Unidos y Japón, trabajo editado por Cowhey y McCubbins (1995).

propiedades de las políticas. Para ser efectivas, las políticas requieren mucho más que un momento mágico en el que se alinean las estrellas para introducir “la política correcta”.

No existe una lista única o un conjunto universal de políticas “correctas” independientemente del lugar y las circunstancias en las que se introducen. Las políticas son respuestas contingentes a estados subyacentes de la naturaleza. Lo que podría funcionar en un instante en un país determinado, podría no funcionar en un lugar diferente en otro momento. En algunos casos, las características particulares de una política determinada o los detalles de su implementación podrían ser tan importantes como la orientación general de esa política para la obtención de los resultados deseados. Por ejemplo, Dani Rodrik (1995) analizó seis países que implementaron un conjunto de políticas que compartían el mismo título genérico de “subsidio a las exportaciones”, pero que tenían grados de éxito muy diversos. Rodrik relaciona el éxito con características como la consistencia con la cual se implementó la política, cuál fue el organismo que estuvo a cargo, cómo combina (o no) con otros objetivos de política y qué tan predecible era el futuro de esta política.

Una característica importante de las políticas que ha sido ampliamente reconocida en estudios económicos recientes es la credibilidad de la política. Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales de interés dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes tienen en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión antes de decidir sus respuestas. Como explica Rodrik (1989, p. 2), refiriéndose a la reforma comercial, “la fuente de mayor eficiencia no es la liberalización comercial sino la liberalización comercial *creíble*. La previsibilidad de los incentivos creados por un régimen comercial, o la falta de esta, es generalmente más importante que la *estructura* misma de los incentivos. En otras palabras, un conjunto de incentivos distorsionado pero estable puede perjudicar menos el desempeño económico que un conjunto de incentivos incierto e inestable generado por un proceso de reforma comercial sin credibilidad”.¹¹

Por estas razones, en el trabajo de preparación de los capítulos de país para este libro, sugerimos a los autores que presten especial atención no solo al contenido de las políticas públicas, sino también a las caracte-

¹¹ Para los modelos que estudian los efectos de las políticas de duración incierta en diversos contextos económicos, véanse Calvo (1996, sección V) y Calvo y Drazen (1998).

rísticas de esas políticas, como su previsibilidad, su adaptabilidad a las circunstancias económicas cambiantes, y otras cualidades relacionadas. A diferencia del contenido de las políticas, tales características tienen la ventaja de permitir comparaciones a través de distintas dimensiones de política pública. Además, se ajustan de manera muy natural dentro del marco teórico propuesto. Considérese el ejemplo de un país hipotético con dos partidos de tamaño similar altamente polarizados y con reglas electorales que tienden a dotar al gobierno con una mayoría legislativa. En tal escenario, si el PFP no facilita la cooperación, a medida que los partidos se alternan en el poder, los contenidos de algunas políticas pueden ir cambiando todo el tiempo (por ejemplo, de apertura comercial a protección, nuevamente a apertura, y así sucesivamente). En contraste, características como la estabilidad de las políticas (o, en este caso, la falta de ella) serán una constante en la medida en que la configuración institucional no cambie.

Mencionaremos a continuación algunas de las características de las políticas (“características externas”) en las cuales sugerimos que los autores se enfocaran. La lista, por supuesto, no es taxonómica y los autores de los países fueron alentados a destacar características adicionales de las políticas que consideraran particularmente relevantes en sus propios países. (Varios de ellos se enfocaron también en los contenidos de las políticas.)

Características de las políticas públicas (“características externas”)

Estabilidad de las políticas. Algunos países parecen capaces de sostener políticas en el tiempo. En otros, las políticas se revierten con frecuencia, cada vez que cambian los vientos políticos (ya sea un cambio en la administración o incluso un cambio de algún miembro clave del gabinete o un alto burócrata). El hecho de contar con políticas estables no implica que las políticas no puedan cambiar en lo más mínimo, sino que los cambios tienden a responder a condiciones económicas cambiantes o al fracaso de políticas previas, en vez de deberse a cambios de administración o en el partido o coalición de gobierno. En países con políticas públicas estables, los cambios tienden a ser graduales, consolidan los logros de administraciones anteriores y tienden a realizarse a través del consenso. Por el contrario, los entornos con políticas volátiles se caracterizan por grandes vaivenes y por la falta de consulta con los diferentes grupos de

la sociedad. Asociamos la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas políticas fundamentales (“políticas de Estado”) sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular. Así, el concepto de estabilidad de las políticas está estrechamente vinculado al concepto de credibilidad de las políticas discutido más arriba.¹²

Adaptabilidad de las políticas. Es aconsejable que los países tengan la capacidad de adaptar sus políticas a las condiciones económicas cambiantes, y de cambiar las políticas cuando es claro que están fracasando. Sin embargo, algunas veces los gobiernos abusan de esta discreción y adoptan políticas unilaterales oportunistas, que están más cerca de sus propias preferencias o las de sus electores. Esto puede llevar a la volatilidad de las políticas públicas, ya que estas pueden oscilar de un lado a otro a medida que diferentes grupos con diferentes preferencias se alternan en el poder. En los entornos políticos que no son cooperativos, los actores políticos algunas veces intentan limitar tal oportunismo recurriendo a reglas fijas y mecanismos que sean difíciles de cambiar.¹³ Esto tiene el beneficio de limitar la volatilidad de las políticas, pero a costa de reducir su adaptabilidad. En otros casos, los sistemas políticos tienden a generar bloqueos legislativos, haciendo difícil lograr cambios, un punto enfatizado en la literatura sobre los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 1995, 2002) y sobre el gobierno dividido. Cualquiera sea la razón, los países con baja adaptabilidad de las políticas no estarán capacitados para responder adecuadamente ante las crisis, y pueden quedar atrapados en políticas inadecuadas durante extensos periodos.

Coordinación y coherencia. Las políticas públicas son el resultado de acciones tomadas por múltiples actores en el proceso de formulación de políticas. Idealmente, los diferentes agentes que actúan en el mismo ámbito político deberían coordinar sus acciones para producir políticas co-

¹² Esta noción de estabilidad de las políticas está también estrechamente relacionada con la noción de *resoluteness* en Cox y McCubbins (2001).

¹³ Algunos de los países estudiados aquí, como Brasil y Colombia, han incorporado dimensiones de política importantes dentro de la constitución, como las políticas previsionales o las transferencias intergubernamentales.

herentes. Sin embargo, este no siempre es el caso. En algunos países, la formulación de políticas sobre determinados asuntos involucra un gran número de agencias que no se comunican adecuadamente entre sí, lo que conduce a lo que Cox y McCubbins (2001) han llamado “balcanización” de las políticas públicas. La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas. Esto puede ocurrir entre diferentes agencias del gobierno central; entre agencias del gobierno central y otras a nivel regional o municipal; o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del proceso de formulación de políticas (como cuando las complicaciones que la burocracia podría enfrentar durante la fase de implementación de una política dada no se tienen en cuenta durante la etapa de diseño y aprobación de dicha política).

Calidad de la implementación y del enforcement (o aplicación efectiva). Una política podría estar muy bien diseñada, atravesar el proceso de aprobación sin modificaciones, y aun así ser completamente ineficaz si no está bien implementada y ejecutada. En muchos países de América Latina, la calidad de la implementación y del *enforcement* es bastante pobre. Esto se asocia en parte a la falta de burocracias capaces e independientes, así como a la falta de sistemas judiciales fuertes. En un grado importante, la calidad de la implementación y del *enforcement* dependerán de la medida en que los políticos tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades.

Orientación al interés público. Esta dimensión, sugerida por Cox y McCubbins (2001), hace referencia a la medida en la cual las políticas formuladas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, son de interés público) o tienden a canalizar beneficios privados para determinados individuos, facciones o regiones en la forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios o lagunas fiscales.¹⁴

Como hemos identificado en trabajos complementarios, estas características de las políticas públicas están correlacionadas con resultados

¹⁴ En la medida en que los favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tiendan a ser los miembros de la elite, que son los que tienen la influencia política y económica para sesgar las decisiones políticas en su favor, la orientación hacia el sector privado podría estar relacionada con la desigualdad.

de desarrollo en los que los países están interesados.¹⁵ Por ejemplo, encontramos que mejores características de políticas están correlacionadas con el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita y con la mejora de los indicadores de desarrollo humano tanto para el grupo de países latinoamericanos como para el grupo de países en desarrollo según puede observarse en el cuadro 1.1.

Nos hemos estado refiriendo a las características ya discutidas como “características comunes” de las políticas públicas; aunque las mismas características tiendan a estar presentes en la mayoría de los dominios de la política, no siempre se espera que todas las políticas tengan exactamente las mismas características. Diferencias en la naturaleza de distintos aspectos de política, en los actores que participan en los PFP de los respectivos sectores y en los escenarios donde el juego de la formulación de políticas se lleva a cabo, pueden conducir a que las características de las políticas públicas difieran de sector a sector. Como comentaremos más adelante, varios de los capítulos de país tratan de estas diferencias entre sectores, las cuales suministran una fuente interesante de variación transversal dentro de un país en particular.

El proceso de formulación de políticas

En los sistemas democráticos, como los de América Latina, el proceso de formulación de políticas se desarrolla en escenarios en los que participan una variedad de *actores* políticos (o *jugadores*, en el lenguaje de la teoría de juegos). En este juego, los jugadores son los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), como también los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes *escenarios*, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o el gabinete) o informales (la calle), y pueden ser más o menos transparentes.

El PFP puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre actores políticos. Algunos de estos intercambios son consumados de manera instantánea (*transacciones de tipo “spot”*). En muchos otros casos, las acciones que ocurren en el presente (como un voto en el Congreso o la transferencia de recursos para un

¹⁵ Por ejemplo, BID (2005), y Scartascini, Stein y Tommasi (2008, 2009).

Cuadro 1.1 Características de las políticas públicas e impacto en el desarrollo económico

	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y <i>enforcement</i>	Orientación al interés público	Eficiencia	Obs
Países de América Latina							
Crecimiento del PIB per cápita 90-07	0,443*	0,46**	0,465*	0,536*	0,695***	0,537**	18
Índice de Desarrollo Humano (variación) 90-05	0,257	0,307	0,345	0,400	0,555**	0,404*	18
	0,581***	0,684***	0,71***	0,607***	0,594***	0,748***	18
	0,532**	0,5912***	0,678***	0,546**	0,544**	0,708***	18
Países en desarrollo							
Crecimiento del PIB per cápita 90-07	0,392***	0,304***	0,328***	0,173*	0,197**	0,238***	113
	0,296***	0,333***	0,341***	0,199**	0,243***	0,248***	107
Índice de Desarrollo Humano (variación) 90-05	0,379***	0,401***	0,458***	0,312***	0,418***	0,446***	97
	0,192*	0,291***	0,301***	0,11	0,217**	0,253***	97

Fuente: elaboración propia con base en *World Development Indicators* y Berkman y otros (2008).

Nota: en la primera fila de cada subgrupo se muestran las correlaciones simples entre calidad de las políticas y variables de política.

En la segunda fila de cada subgrupo se muestran las correlaciones parciales (controlando por PIB per cápita de 1990).

* Significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%.

proyecto) se intercambian por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*). El tipo de transacción en la que los actores políticos pueden comprometerse dependerá de las posibilidades provistas por el entorno institucional. Los temas de credibilidad y capacidad de *enforcement* de acuerdos políticos y de política pública son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse y participar en transacciones intertemporales o, más generalmente, para que puedan cooperar.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, y la naturaleza misma de los intercambios –como dar apoyo al gobierno en un importante asunto de políticas a cambio de un trabajo en la burocracia pública, o apoyo a una reforma en un área de política a cambio de concesiones en otra área– depende de las preferencias de los actores, de sus incentivos y de las restricciones que enfrenten. También depende de las expectativas que diversos actores tengan respecto del comportamiento de otros jugadores. Estos patrones interactivos de comportamiento constituyen lo que en el lenguaje de la teoría de juegos se denomina *equilibrio*. Por ende, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de estos actores en el juego político.

El comportamiento de los actores políticos en el proceso de formulación de políticas –influido por el rol en el que se desempeñan, sus incentivos y las restricciones que enfrentan– dependerá, a la vez, del funcionamiento de las *instituciones políticas* (como el Congreso, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y de las *reglas institucionales* básicas (como las reglas electorales y las reglas constitucionales) que determinan los roles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos.

Los procesos de formulación de políticas son sumamente complejos. Múltiples actores con diversos poderes, horizontes temporales e incentivos interactúan en una variedad de escenarios con distintas reglas que regulan su interacción. Por estas razones, no es posible entender completamente estos procesos centrándose en unas pocas características institucionales. Este nivel de complejidad requiere un enfoque más sistémico. Tal visión sistémica puede llevarse a cabo solo mediante estudios detallados de país, que tengan en cuenta una variedad de instituciones clave y sus interacciones, así como los legados históricos y culturales.¹⁶

¹⁶ Estos legados incluyen divisiones fundamentales en la sociedad, valores compartidos y si un país tiene o no una historia de democracia estable o ha sufrido interrupciones constitucionales frecuentes.

Un elemento central en cada uno de los estudios que componen este volumen fue la caracterización cuidadosa del funcionamiento del PFP, que los autores abordaron mediante la respuesta a preguntas como:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Qué poderes tienen y qué papeles desempeñan?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?¹⁷
- ¿Cuáles son los principales escenarios en los que interactúan y cuáles son las características de esos escenarios?
- ¿Cuál es la naturaleza de los intercambios o transacciones que llevan a cabo?

Con base en sus respuestas a estas preguntas, cada uno de los capítulos provee un análisis detallado del rol desempeñado por los jugadores clave en el juego de la formulación de políticas: el presidente, los partidos políticos, la legislatura, el poder judicial, la burocracia y, en ocasiones, los gobernadores. En cada caso se debaten los roles de estos jugadores, sus incentivos y capacidades. Más importante aún, los capítulos dan vida a estos actores mostrando la manera en que se involucran en transacciones políticas con el fin de avanzar en sus objetivos y, de manera más general, cómo participan en el juego de la formulación de políticas. Todos estos ingredientes, en conjunto, conforman una descripción detallada del funcionamiento del PFP en cada caso.

Habiendo analizado el PFP y las características de las políticas públicas, la siguiente sección hace referencia al vínculo entre ambos. En particular, resaltamos el papel de la cooperación como una particularidad del PFP, que puede ayudar a explicar las características de las políticas públicas, así como los factores que pueden fomentar (o entorpecer) tal cooperación.

¹⁷ Los horizontes de tiempo son determinantes muy importantes del comportamiento político. Los actores con horizontes prolongados tienen mucha más probabilidad de concertar los acuerdos intertemporales necesarios para sustentar políticas efectivas. Por el contrario, los actores con horizontes cortos tenderán a maximizar los beneficios de corto plazo, en detrimento de la formación institucional de largo plazo y de la credibilidad y la calidad de las políticas. Este énfasis sobre los horizontes de tiempo se inspira a partir de una literatura importante sobre economía institucional y sus aplicaciones a la política. Véase, por ejemplo, Dixit (1996) y sus referencias.

Los procesos de formulación de políticas y los resultados de las políticas: el papel de la cooperación

Hemos sugerido que las características importantes de las políticas públicas dependen de la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, es decir, de cooperar. Por esta razón, además de otras características relevantes del PFP que pueden ser claves para dar forma a los resultados de las políticas en sus respectivos países, a los autores se les pidió prestar especial atención a un número de factores que pueden fomentar (o entorpecer) la cooperación entre los actores políticos.

Nuestro énfasis en el papel de la cooperación no significa que creamos que todas las formas de cooperación son siempre buenas. Como en el caso de la colusión entre firmas en los mercados oligopólicos, la cooperación en la formulación de políticas puede conducir a resultados indeseados, particularmente cuando algunos sectores son excluidos de los acuerdos de cooperación y las metas de los que están “dentro” (por ejemplo, mantener el poder) son diferentes de las de la sociedad en general. Para que la cooperación genere buenos resultados es necesario que se combine con dosis saludables de inclusión y competencia política. A pesar de esta importante advertencia, el tipo de cooperación analizada en este marco parece ser un ingrediente clave –quizás una condición necesaria– para diversas características deseables de un buen proceso de formulación de políticas.

¿Bajo qué condiciones es más probable la cooperación? Partiendo de las intuiciones de la teoría de juegos repetidos,¹⁸ se puede argumentar que los resultados cooperativos son más probables si los beneficios inmediatos de desviarse de la conducta cooperativa son pequeños; si existe buena capacidad de agregación de modo que el número de actores con impacto directo sobre la formulación de políticas sea pequeño;¹⁹ si estos actores clave tienen horizontes temporales prolongados e interactúan en forma repetida; si hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político y si existen tecnologías de *enforcement* creíbles, como un poder judicial independiente o una fuerte burocracia a la cual puedan delegarse determinadas políticas públicas. La discusión que sigue exami-

¹⁸ Véase Dixit (1996, p. 71), Spiller y Tommasi (2007, pp. 42-46, y sus referencias).

¹⁹ Gerring, Thacker y Moreno (2005) enfatizan un concepto relacionado: “centripetalismo”.

na cada una de estas condiciones en mayor detalle. Estos elementos se tienen en cuenta luego al observar los procesos de formulación de políticas existentes. Claramente, la lista es indicativa, no taxonómica. Otros factores importantes pueden ser relevantes en la caracterización de los procesos de formulación de políticas en general, así como en países específicos. Diversos factores históricos (más allá de una configuración específica de las instituciones políticas en un momento determinado), así como configuraciones culturales, sociales y económicas, pueden fomentar o entorpecer el comportamiento político cooperativo, y afectar el PFP de otras maneras.

Condiciones que fomentan o dificultan la cooperación

Estructura de pagos/beneficios dentro del periodo. Si existen grandes beneficios inmediatos asociados con desviarse de acuerdos cooperativos, la cooperación será difícil de sostener. En los juegos asociados con oligopolios, por ejemplo, si una firma puede obtener grandes beneficios en el corto plazo mediante la reducción de sus precios (por ejemplo, porque existe un gran número de firmas rivales de las cuales puede atraer clientes), es más difícil mantener el oligopolio colusivo. Ocurre lo mismo en el caso de la cooperación entre actores políticos. Por ejemplo, en el contexto del sistema fiscal federal de Argentina, el beneficio individual que una provincia puede obtener al desviarse de un acuerdo cooperativo (por ejemplo, mediante el intento de obtener rescates financieros del gobierno nacional, los cuales son pagados con recursos comunes de toda la nación) es bien alto; por tanto, el juego fiscal federal tiene como resultado de equilibrio la no cooperación (*véase* capítulo 3).

Número de jugadores políticos. Cuanto más grande sea el número de jugadores, más difícil será cooperar.²⁰ Esto se relaciona con el punto anterior, ya que en situaciones donde hay un problema de recursos comunes, la estructura del número de jugadores que contribuyen a ese fondo aumenta los incentivos para desviarse del equilibrio cooperativo.²¹ El caso

²⁰ Fudenberg y Maskin (1986) y Fudenberg y Tirole (1991, sección 5.1.2) hacen énfasis en este punto, mostrando que, en juegos repetidos, cuando el conjunto de posibles pagos se mantiene constante, incrementar el número de jugadores reduce el conjunto de equilibrios posibles hacia equilibrios menos cooperativos.

²¹ Nuestra noción del número de jugadores es diferente de la del número de jugadores de veto en Tsebelis (2002). En Tsebelis, el número de los jugadores de veto está re-

de Ecuador, con uno de los sistemas de partidos más fragmentados de América Latina, claramente ilustra las dificultades asociadas con un gran número de jugadores en el juego político (véase capítulo 7).

Horizontes de tiempo y vínculos temporales entre actores políticos clave. El patrón intertemporal de interacción entre individuos específicos en posiciones políticas formales (como legisladores, gobernadores y burócratas) es importante para el logro de resultados cooperativos. No es lo mismo tener una legislatura en la cual los mismos individuos interactúan repetidamente a lo largo de periodos extendidos, que tener una legislatura en que los legisladores individuales son remplazados con frecuencia.²² Por varias razones, la cooperación es menos probable en el último caso. Primero, horizontes de tiempo más prolongados tienden a conducir a tasas de descuento más bajas, de modo que los beneficios de desviarse de la cooperación hoy serán menores en relación con las ganancias futuras de mantenerla. Segundo, la interacción repetida hace que sea más fácil para otros actores políticos castigar a los que se desvían de la cooperación. Tercero, la interacción repetida puede también facilitar la confianza entre los diferentes actores políticos con roles clave en el proceso de formulación de políticas. Además de aumentar las posibilidades de cooperación, los horizontes temporales más prolongados aumentan los incentivos de los actores políticos para invertir en sus capacidades de formulación de políticas. Si bien existen otros factores que afectan a la naturaleza del PFP y las características de las políticas públicas, quizá no

lacionado (aproximadamente) con el número de actores que tienen posiciones de veto institucionales en un momento dado en el tiempo. Por el contrario, nosotros nos referimos al número de jugadores “permanentes”, incluso si no ocupan posiciones de veto específicas en un momento particular en el tiempo. Por ejemplo, en un país con un sistema de partidos estable, dominado por dos grandes partidos que se alternan en el poder, incluso si un partido está fuera del poder en un momento dado, aún sigue siendo un jugador en el juego intertemporal. En tal caso, estaríamos de acuerdo con Tsebelis (2002) y con Cox y McCubbins (2001) en caracterizar dicho sistema como decisivo. Que coincidamos o no con ellos en denominar al sistema como de baja *resoluteness*, dependerá de si la cooperación intertemporal previene la manipulación oportunista de las políticas en el corto plazo.

²² Más allá de la duración real de los actores políticos en sus cargos, algunos eventos históricos, como los golpes de Estado o los episodios frecuentes de disturbios civiles, pueden también incrementar la tasa de descuento de los actores políticos y limitar el espacio para la cooperación.

es sorprendente que los países de América Latina con legisladores de mayor duración (Uruguay, Chile y en menor medida Brasil) estén clasificados entre los más altos en términos de calidad general de las políticas públicas, como lo estableció el Banco Interamericano de Desarrollo en un estudio comparativo de la región (BID, 2005).²³

Institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas. Los escenarios institucionalizados que promueven la cooperación pueden facilitar los complejos intercambios requeridos para implementar políticas públicas efectivas. Los estudios sobre el Congreso de Estados Unidos difieren acerca del rol que diferentes arreglos institucionales (como el sistema de comités) tienen en facilitar la negociación legislativa, pero implícitamente están de acuerdo en que de alguna manera las cosas están organizadas de un modo tal que se facilita la cooperación intertemporal en los intercambios políticos.²⁴ Si la legislatura –como el escenario donde dichas transacciones se llevan a cabo– es adecuadamente institucionalizada o no, depende de diversos factores, incluyendo los incentivos y las capacidades de los propios legisladores. Existen algunos entornos (varios en los países que se analizan en este libro) en los cuales la legislatura es mucho más débil que en el caso de referencia de Estados Unidos. En ese caso, cuando los intercambios políticos se realizan, tienden a llevarse a cabo en escenarios que son más informales, más inciertos y más difíciles de monitorear, observar y cumplir.

Delegación. El juego repetido permite el *self-enforcement* de los acuerdos, aunque ciertas formas de cooperación pueden llevarse a cabo por medios institucionales alternativos. Una alternativa es delegar las políticas a las agencias técnicas independientes. Si bien la delegación tiene sus problemas, existen instancias en las cuales el costo de esos problemas es más pequeño que el costo de la formulación partidista de políticas. La viabilidad y los beneficios de tal delegación burocrática pueden variar sistemáticamente dependiendo de algunas características del entorno institucional de cada país, como el grado de profesionalismo del servicio civil (Huber y McCarty, 2001). La burocracia es un actor clave para

²³ Véase BID (2005, cuadros 3.6 y 6.1).

²⁴ Véase Weingast y Marshall (1988), Shepsle y Weingast (1995), y Shepsle y Bonchek (1997).

fomentar acuerdos, especialmente a través de su rol de poner en práctica dichos acuerdos a lo largo del tiempo. Una burocracia neutral y profesional limita el espacio para la adopción de políticas oportunistas y mejora la confianza de los actores en que se cumplirán los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos políticos.

Varios de los estudios de países abordan en detalle los temas de delegación, los cuales por lo general presentan importantes cambios dentro de un proceso de formulación de políticas de un sector determinado. El caso colombiano (capítulo 6), por ejemplo, permite analizar el contraste entre la formulación de políticas en el ámbito fiscal (el cual tiende a involucrar al escenario legislativo) y en el ámbito de los asuntos monetarios y cambiarios, los cuales se delegaron a un banco central autónomo, de acuerdo con la Constitución de 1991.²⁵ De manera similar, el estudio de Ecuador (capítulo 7) analiza la exitosa delegación en el caso de la administración de impuestos y compara las características de las políticas en este sector con las de otras políticas fiscales, las cuales están sujetas al PFP más general del país. Al mismo tiempo, el caso de Ecuador, como el de Argentina (capítulo 3), ilustra qué tan frágiles pueden ser estos acuerdos para delegar políticas en el contexto de procesos débiles de formulación de políticas, cuando la delegación se vuelve políticamente inconveniente para el gobierno de turno.²⁶

Disponibilidad de tecnologías de enforcement. La cooperación es más fácil de lograr si existe un buen *enforcement* ejercido por una tercera parte. La presencia y las características de un juez imparcial y ejecutor de los acuerdos políticos, por ejemplo un poder judicial independiente, varían de país a país. Como resultado, el grado de *enforcement* de la cooperación política (y los incentivos para cooperar) también varían.

Una ilustración

Hasta ahora hemos discutido un número de factores que pueden conducir a mejorar la cooperación entre los actores políticos que participan

²⁵ La delegación a un fuerte banco central autónomo también ha caracterizado la política monetaria en Chile.

²⁶ Costa Rica, un país que no se analiza en este estudio, presenta un caso interesante, en el cual muchas áreas de política han sido delegadas a instituciones autónomas. Véase Lehoucq (2007).

en el PFP. Pero no hemos discutido aún cómo estos factores (y la cooperación de forma más general) pueden afectar a las características de las políticas públicas. Aunque estos temas se discuten en mayor detalle en los capítulos de los países, vale la pena en este punto dar un ejemplo para ver cómo algunos de estos factores pueden ser relevantes para explicar, por ejemplo, la estabilidad de las políticas públicas.

Considérese el ejemplo hipotético de un país con dos partidos de tamaño similar que se alternan en el poder. Si estos partidos son altamente polarizados y sus preferencias políticas difieren muy significativamente, las ganancias de desviarse del equilibrio cooperativo en cada periodo serán grandes. A menos que existan otros factores que conduzcan a la cooperación intertemporal, es probable que cada partido intente adoptar sus políticas preferidas cuando esté a cargo del gobierno, conduciendo a políticas inestables. Si, por el contrario, sus preferencias están más estrechamente alineadas, las ganancias inmediatas por desviarse de la cooperación son más pequeñas, y así la cooperación (y la estabilidad de las políticas) serán más probables.

Si bien la ruptura de la cooperación puede producir ganancias inmediatas para los actores a cargo del poder, también produce costos a largo plazo, dado que desviarse hoy implica que las políticas estarán más alejadas de sus preferencias cuando el oponente esté en el cargo y que los costos asociados con los frecuentes cambios de políticas también deberán ser afrontados. Que los beneficios inmediatos sean suficientes o no para compensar los costos de largo plazo dependerá de la tasa a la que los actores políticos descuenten el futuro. Si las tasas de descuento son muy altas, es poco probable que surja la cooperación, ya que los actores políticos valorarán el beneficio inmediato de desviarse, más que los costos que ocurren en el futuro. Si las tasas de descuento son bajas, será mayor la probabilidad de que los actores políticos logren llegar a un acuerdo sobre una política intermedia (una “política de Estado”) que se pueda mantener en el tiempo. Las tasas de descuento, a su vez, están determinadas en parte por la extensión de los horizontes de tiempo de los actores, incluyendo factores como la duración en el cargo de los presidentes, legisladores y líderes de partido, la facultad de ser reelegidos y el grado en el cual los partidos políticos perduran en el tiempo.

Si las ganancias inmediatas por la implementación de sus políticas preferidas (en lugar del compromiso) son bastante bajas, al igual que sus tasas de descuento, los actores políticos tendrán incentivos a com-

portarse de manera cooperativa. Aun así, necesitarán algún mecanismo mediante el cual puedan lograr los acuerdos necesarios, lo cual puede implicar compensaciones en otras áreas de las políticas o a través del tiempo. En ausencia de escenarios adecuadamente institucionalizados donde estos tratos puedan consumarse y sostenerse en el tiempo, será difícil para los partidos alcanzar estos acuerdos.

En algunos casos, los beneficios inmediatos de desviarse de la cooperación (o las tasas descuento) pueden ser suficientemente grandes de modo que la cooperación no será *self-enforcing*. Si bien la cooperación puede conducir a mejores resultados ex ante para todos (por ejemplo, antes que los resultados de las elecciones sean conocidos), una vez que un titular está en el cargo, puede tener incentivos para desviarse. En tales casos, los actores políticos pueden querer acordar una política intermedia de antemano, y establecer mecanismos que aseguren que el trato se mantenga. Delegar la formulación de políticas a una burocracia autónoma competente es una forma de hacerlo (siempre que la delegación sea creíble). Un poder judicial independiente puede ayudar a hacer tal delegación u otras formas de compromiso más creíbles, forzando a los actores políticos a cumplir con los compromisos asumidos.

Instituciones políticas y el proceso de formulación de políticas

Hasta ahora la discusión se ha centrado en las políticas públicas, en el proceso de formulación de políticas y en la relación entre ambos. Como muestra el gráfico 1.1, el PFP está a su vez determinado –al menos en parte– por las instituciones políticas de cada país. Pero, ¿cuáles son las instituciones de importancia? y ¿cuáles son los canales a través de los cuales tienen impacto?

Una de las principales lecciones de este proyecto comparativo es que existe una gran variedad de dimensiones institucionales que pueden tener impacto sobre el funcionamiento del proceso de formulación de políticas de un país, y que el impacto de cada una de esas dimensiones tiende a estar condicionado por la configuración de otras dimensiones institucionales.

El capítulo 2, escrito por Carlos Scartascini, discute la valiosa literatura que estudia la manera en que las instituciones políticas (como las normas constitucionales y diversos aspectos de las reglas electorales)

moldean los roles, incentivos y formas de interacción de los principales jugadores que participan en el proceso de formulación de políticas.

El capítulo 2 está organizado actor por actor, mirando en cada caso los presidentes, los gabinetes, la legislatura, el poder judicial, los actores nacionales, los partidos políticos y las burocracias. Por ende, el capítulo tiende a resaltar las reglas y prácticas que tienen impacto en la forma en que cada uno de estos actores participa en el juego político, en vez de hacer un énfasis explícito en las interacciones. Si bien este plano es fundamental, uno de los principales puntos que enfatizamos en el marco conceptual y que se aprecia claramente en los estudios de los países es la importancia de las interacciones, de las configuraciones de las instituciones y de la necesidad de un enfoque sistémico del complejo tema de la formulación de políticas. A partir de la lectura de los ocho estudios de países que contiene este libro se capta claramente el mensaje de que las instituciones políticas afectan la configuración global del juego político. El proceso de formulación de políticas en cada país es el resultado de una configuración de reglas y prácticas políticas, que da forma a las preferencias, incentivos y restricciones de los respectivos actores. Un enfoque sobre unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país tiene un sistema presidencial o parlamentario, si las reglas electorales son de pluralidad o de representación proporcional, o si el presidente tiene más o menos poderes partidarios o legislativos) permitirá solo una comprensión muy fragmentada e insatisfactoria sobre dichos procesos. Para entenderlos cabalmente, el marco institucional debe ser visto como un *sistema*.²⁷

Este punto puede verse más claramente si el factor institucional primordial en el que uno se enfoca es la “amplia” categoría de presidencialismo/parlamentarismo. Los ocho casos estudiados en este libro son sistemas presidenciales; sin embargo, los procesos de formulación de políticas, así como los resultados de las políticas, difieren significativamente de país a país.²⁸ Incluso países que parecen similares en algunas de las

²⁷ Otros autores han hecho énfasis en la importancia de las configuraciones e interacciones entre diferentes dimensiones institucionales: véanse Liphjart (1991), Tsebelis (1995, 2002), Haggard y McCubbins (2001) y Fukuyama (2006). Creemos que este es el primer libro que estudia este punto sistemáticamente a través de estudios de país integrales y detallados.

²⁸ Otros estudios que tratan las variaciones entre los regímenes presidenciales incluyen a Mainwaring y Scully (1995a), Mainwaring y Shugart (1997a), Carey y Shugart (1998b), Haggard y McCubbins (2001), Morgenstern y Nacif (2002) y Payne y otros (2002).

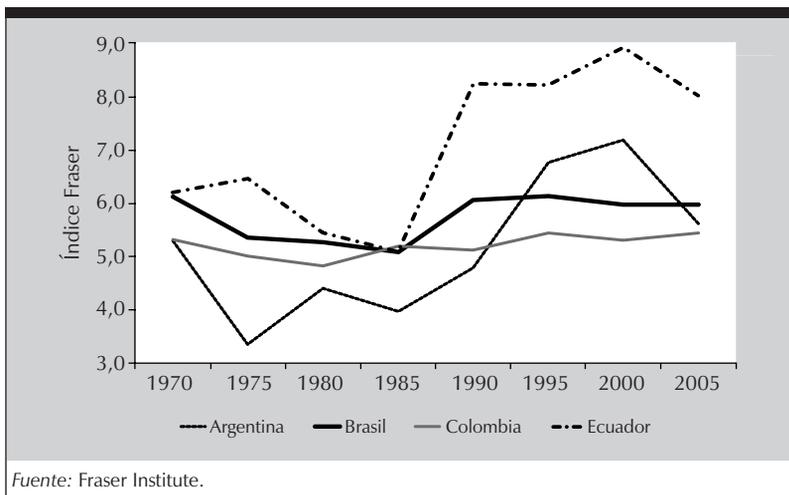
dimensiones relevantes que han sido enfatizadas en la literatura (y que se describen en el capítulo 2) pueden tener PFP y resultados de política muy distintos. Veamos los casos de Brasil y Ecuador (este último antes de la última reforma constitucional): además de tener sistemas presidenciales, ambos países compartían un grado extremo de fragmentación de los partidos políticos. De hecho, tenían los sistemas partidarios más fragmentados de América Latina, lo cual se traducía en la proporción más baja de bancas en el Congreso controladas por el partido del presidente (*véase* Jones, 2005; BID, 2005). En ambos países, los legisladores tenían incentivos para conseguir beneficios para sus comunidades, y los presidentes tienen fuertes poderes legislativos para compensar los débiles poderes partidistas. Sin embargo, a pesar de todas estas similitudes, estos países son muy diferentes en términos de sus procesos de formulación de políticas, así como en los resultados políticos y de sus políticas. Mientras que Brasil se ha embarcado en un sendero hacia el buen gobierno y presenta sólidas políticas públicas en muchas áreas, Ecuador se ha caracterizado por la inestabilidad política y la ineffectividad de sus políticas.

El gráfico 1.2 muestra la evolución del índice de libertad económica publicado por el Fraser Institute. Independientemente del nivel del indicador (del contenido de las políticas) es fácil visualizar que las políticas públicas de Ecuador (y Argentina) son más volátiles (el indicador cambia con más frecuencia y amplitud) que las políticas de Brasil (y Colombia).

Una mirada parcial a unas pocas dimensiones institucionales, por importantes que estas sean, es claramente insuficiente para explicar las características del proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas. Obviamente existen otras dimensiones institucionales de gran importancia y la interacción entre estas es importante también. Algunas veces, detalles pequeños del entorno institucional, como la discrecionalidad del presidente para asignar recursos presupuestarios que generan beneficios locales (esto es posible en Brasil, no en Ecuador), pueden desempeñar un papel importante (*véanse* capítulos 4 y 7, así como BID, 2005 y Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010).

Los capítulos de este libro presentan varios casos en los cuales las reglas institucionales usualmente asociadas con algunos resultados “de equilibrio parcial” no están relacionadas con esos resultados en casos de países específicos, pues la configuración de incentivos políticos los hace operar de manera diferente. Por ejemplo, el presidente de Chile es constitucionalmente el presidente más poderoso de la región. Sin

Gráfico 1.2 Volatilidad de las políticas económicas (índice Fraser)



embargo, la dinámica política del país, así como una variedad de instituciones complementarias, ha permitido a los presidentes desde el retorno a la democracia ejercer ese poder en forma cuidadosa y consensuada, siguiendo una práctica de negociación, compromiso y creación de consenso. Tales prácticas han fomentado el desarrollo de políticas estables y creíbles, a la vez que permiten a los presidentes imprimir (gradualmente) sus propias prioridades en la agenda del país (*véase* capítulo 5 y Weyland, 1999). En el otro extremo, el presidente de México ha sido tradicionalmente muy débil en términos de sus poderes constitucionales, pero durante la era hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó el proceso de formulación de políticas, dado que los débiles poderes constitucionales no eran realmente importantes en ese contexto.²⁹

Los estudios de países

Los autores han hecho un buen trabajo al encontrar un equilibrio entre, por un lado, seguir en forma cercana el marco orientador común resumido en esta introducción y, por el otro, darles a las idiosincrasias

²⁹ Como se analiza en el capítulo 8, con la llegada de un gobierno dividido, la debilidad constitucional de los presidentes mexicanos ha pasado a primer plano.

correspondientes a cada caso el peso que merecen, de manera de capturar la esencia del proceso de formulación de políticas de cada país.

Implícita o explícitamente, algunos de los capítulos han ampliado el marco conceptual básico en varias dimensiones importantes para describir mejor sus casos. Diversos estudios (como el de Brasil y el de Ecuador) han enmarcado la descripción del juego de formulación de políticas desde la perspectiva de la capacidad del presidente para pasar su agenda a través del Congreso y la facilidad o dificultad de implementar intercambios entre los diferentes actores, ya sea a través de acuerdos que involucran distintas dimensiones de política pública, de ofrecer a otros partidos posiciones en el gabinete, o de distribuir en forma discrecional ciertos recursos presupuestarios a circunscripciones específicas. Otros estudios se han enfocado con mayor detalle en la distribución de las preferencias representadas en el PFP de sus países, permitiendo la explicación simultánea tanto de las características generales de las políticas públicas como de los ganadores y perdedores específicos de las políticas en diferentes ámbitos (Chile) o periodos (México).

Para caracterizar el proceso de formulación de políticas de cada país, los autores han combinado el uso de fuentes secundarias con el conocimiento de primera mano de algunos de los actores clave y, en varios casos, con nuevo trabajo empírico. Cada capítulo contiene una combinación matizada de técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas.

Por ejemplo, en el capítulo 4 sobre Brasil, Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira discuten diversos episodios en los cuales la Corte Suprema sentenció en contra del ejecutivo en asuntos de vital importancia, de manera de sustentar su argumento de que la Corte Suprema brasileña ha sido relativamente independiente. Al mismo tiempo, presentan evidencia empírica sobre la conexión entre los votos a favor del gobierno en el Congreso por parte de cada legislador y la apropiación por el ejecutivo de las enmiendas al presupuesto propuestas por cada uno de ellos, brindando sustento empírico a sus argumentos sobre la centralidad del intercambio de recursos presupuestarios clave para la reelección de los legisladores por apoyo político para pasar la agenda de gobierno, en el contexto de un sistema de partidos altamente fragmentado.

De manera similar, el capítulo sobre Ecuador contiene una descripción detallada de los mecanismos y los incentivos con los que el gobierno intenta (no siempre exitosamente) formar y mantener coaliciones, también en el contexto de un sistema partidario muy fragmentado que con-

duce a una considerable inestabilidad política y de las políticas. En los capítulos de Colombia y Paraguay los autores ilustran sus afirmaciones sobre el papel cambiante de la legislatura en el proceso de formulación de políticas, mediante un análisis empírico de la actividad legislativa de diferentes periodos. Este novedoso análisis econométrico fue enriquecido por el hecho de que, en el caso colombiano, dos de los autores son ex ministros con vasta experiencia en el trabajo con el Congreso, y que el equipo de Paraguay ha tenido amplio acceso a entrevistas con varios de los actores clave.

Una parte de los estudios analiza las variaciones dentro de un país particular, ya sea con respecto a diferentes áreas de política o a través del tiempo. La variación de las características de las políticas en las distintas áreas se explica, en el caso brasileño, con el argumento de que las políticas más importantes en la agenda presidencial serán estables y adaptables; que muchas otras políticas serán volátiles, pues los recursos destinados a ellas dependerán de la situación del presupuesto; y que algunas políticas con fuertes intereses estarán plasmadas dentro de la constitución precisamente para escapar de esa volatilidad. El capítulo sobre Chile argumenta que las políticas tendrán todas las propiedades deseables (estabilidad, adaptabilidad, buena implementación) en aquellas áreas en que las preferencias de los distintos actores no están demasiado lejos entre sí (como por ejemplo sobre las discusiones de política macroeconómica). Sin embargo, los “jugadores de veto” dominan el juego político cuando las preferencias de los distintos actores están muy polarizadas (como en todas las áreas que tienen que ver con asuntos relacionados con las creencias morales de los ciudadanos).

Varios de los países analizados en este volumen experimentaron grandes cambios en sus instituciones políticas durante el periodo bajo estudio. Colombia, por ejemplo, introdujo una nueva constitución en 1991, la cual le permitió tener un papel más activo al Congreso, al poder judicial y a las autoridades subnacionales y, por ende, impuso mayores limitaciones a la autoridad del ejecutivo.³⁰ Venezuela introdujo las elecciones de gobernadores en 1989, que cambiaron sustancialmente la dinámica política y partidaria y condujeron a cambios importantes en los

³⁰ Lora y Scartascini (2009) es un volumen que complementa a este con un estudio más detallado de los cambios que se han producido en Colombia a partir de la reforma constitucional de 1991.

resultados de las políticas. La Constitución de 1999, implantada durante la administración de Chávez, originó cambios que concentraron el poder en manos del presidente y una vez más alteraron considerablemente la naturaleza de la formulación de políticas en este país. En México y Paraguay, el proceso de formulación de políticas cambió significativamente con el final del periodo hegemónico del PRI y de la dictadura de Stroessner, respectivamente. Los autores de estos capítulos aprovechan esta variación a través del tiempo, e intentan precisar el impacto de estos cambios sobre los resultados de las políticas.

Aunque los estudios de país que tratan de la variación de las instituciones políticas a través del tiempo discuten en cierta medida las razones detrás de los cambios en las reglas relevantes del juego, deberíamos recalcar que el foco de este libro no está en la dinámica del cambio institucional, sino en los efectos de las instituciones políticas sobre el proceso de formulación de políticas y sobre las políticas. Es decir, los capítulos de los países en general toman las reglas políticas como dadas y se concentran en sus implicaciones.³¹ Reconocemos, por supuesto, que las instituciones son en sí mismas endógenas y que un entendimiento más completo requeriría también un análisis del cambio institucional y de la determinación endógena de las normas políticas. Sin embargo, desde una perspectiva de elección racional (*rational choice*), cualquier teoría que intente explicar cómo cambian las instituciones debería también entender, como paso previo, las consecuencias asociadas con los diferentes marcos institucionales (Diermeier y Khrebiel, 2003). Dado que

³¹ Es interesante notar que algunos de los estudios de países sugieren explicaciones de cambios institucionales que surgen a partir del marco de cooperación intertemporal de este proyecto. Por ejemplo, en Venezuela un acuerdo cooperativo de poder compartido entre los dos partidos dominantes, que comenzó en 1958 con el *Pacto de Punto Fijo*, empezó a fracasar durante la administración de Pérez (1974-78) en el contexto de la primera crisis petrolera. Como argumentan Francisco Monaldi, Rosa Amelia González, Richard Obuchi y Michael Penfold (capítulo 10 en este volumen), las enormes ganancias inesperadas de los recursos petroleros incrementaron los poderes informales del presidente y dieron lugar al unilateralismo presidencial, reflejado en una dramática expansión del uso de los decretos presidenciales. Esta ruptura de la cooperación durante un periodo de ganancias inesperadas de dinero proveniente del petróleo es consistente con la predicción de la teoría de juegos repetidos en la que los beneficios de desviarse de la cooperación son mayores cuando los recursos en el corto plazo son más grandes que los esperados en el futuro. De manera similar, el estudio de caso de Paraguay relaciona el final del equilibrio de la era Stroessner con el “problema del último periodo” durante los últimos tiempos del *strosnismo*.

un mismo proyecto no puede cubrir todas las bases al mismo tiempo, dejamos el estudio de la evolución de las instituciones para una etapa posterior de nuestra agenda de investigación.

Reflexiones finales: los desafíos de la reforma institucional

Para cerrar esta introducción, volvemos a una de las motivaciones originales detrás de esta agenda de investigación y ofrecemos algunas breves reflexiones sobre la reforma institucional. Existe una nueva ola de pensamiento sobre la política económica en los países en desarrollo que va en contra de las prescripciones de política de aplicación universal impulsadas en todos los países, independientemente de las circunstancias, el tiempo y el lugar donde se aplican.³² La discusión anterior, relacionada con las complejidades involucradas en el vínculo entre las instituciones políticas y los procesos de formulación de políticas, así como el importante rol de las interacciones entre las diferentes dimensiones institucionales, sugiere que uno debería adoptar una lógica similar cuando analiza la reforma institucional.³³

Los méritos de los cambios potenciales en las reglas políticas e institucionales deben considerarse cuidadosamente, con un entendimiento de cómo estas reglas se ajustan dentro de la configuración institucional más amplia. Las generalizaciones sobre las ventajas de los diferentes regímenes políticos o sistemas electorales no son muy útiles. Las visiones de equilibrio parcial que ponen énfasis en la importancia de una única dimensión institucional pueden conducir a reformas de políticas e institucionales equivocadas. Entender el funcionamiento global del proceso político y del proceso de formulación de políticas en cada uno de los países, con sus trayectorias históricas específicas, es un requisito crucial para desarrollar propuestas de reforma de políticas apropiadas, así como propuestas de reformas institucionales.

Además, creemos que se necesita ser muy cautos en intentar una solución tecnocrática para resolver problemas que son esencialmente políticos. Los incentivos de los políticos profesionales, como los presi-

³² Véanse, por ejemplo, Evans (2001), Lindauer y Pritchett (2002), Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) y BID (2005).

³³ Para un punto de vista similar, véanse North (1994), Pistor (2000), Evans (2004) y Eggertsson (2005).

dentes, legisladores y líderes partidarios, pueden imponer limitaciones importantes sobre el tipo de reforma que resulte factible. Adoptar la mejor ley de servicio civil en el mundo no funcionará si los puestos en la burocracia siguen siendo una moneda de cambio importante utilizada por los políticos para recompensar a su base partidista. Los intentos por mejorar las capacidades de formulación de políticas del Congreso no funcionarán si los legisladores por sí mismos no tienen incentivos para desarrollar dichas capacidades. Esto no significa que tales reformas no se puedan llevar a cabo. Tan solo significa que, probablemente, el éxito en esta área requiera formas creativas de promover la reforma que tengan en cuenta los incentivos de los jugadores clave.

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 Cardoso 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 brasilero 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 (Tulloch, 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.

3

Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?

*Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi**

Introducción

En la década de 1990, Argentina emprendió un amplio y profundo proceso de reformas orientadas al mercado. Con su sorprendente programa de estabilización macroeconómica, liberalización financiera, privatización y desregulación, Argentina se convirtió en el “alumno ejemplar” para la implementación del denominado Consenso de Washington. La piedra angular de ese esfuerzo de estabilización con reforma estructural fue un régimen monetario conocido como “la convertibilidad”, el cual ataba rígidamente el peso al dólar a una tasa de uno a uno. Luego de décadas de políticas mercado-internistas, estancamiento y crisis fiscales que llevaron a la hiperinflación en 1989, Argentina parecía haber encontrado el rumbo. El desempeño macroeconómico del país durante gran

* Este capítulo se basa en Spiller y Tommasi (2003, 2005 y 2007) y es una traducción revisada y actualizada de Spiller y Tommasi (2008). Desde el momento de escribir ese artículo hasta hoy, las principales novedades con respecto a la política y las políticas públicas en Argentina han sido una serie de atropellos y desórdenes institucionales producidos durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En nuestra opinión todos esos episodios constituyen excelentes ejemplos (lamentablemente, extremos) del argumento principal de este trabajo. Para no sesgar demasiado nuestra exposición por nuestro juicio excesivamente contemporáneo (y negativo) sobre esta administración, hemos preferido mantener mayormente la argumentación y los ejemplos previos, complementados ocasionalmente por alguna conexión a los eventos recientes.

parte de la década de 1990 fue muy bueno. Luego de que el PIB disminuyera en los años ochenta, el crecimiento económico desde 1991 hasta principios de 1998 fue impresionante. La inflación cayó desde niveles de hiperinflación en 1990 hasta llegar al umbral de cero en 1997.

A pesar de los resultados promisorios en la década de 1990, la economía argentina entró en una larga recesión en 1998, la cual explotó en diciembre de 2001 en una de las crisis más profundas de la historia económica reciente. En definitiva, la década de 1990 fue tan solo un episodio más en la larga historia de ilusión y desencanto que caracterizó a Argentina durante casi todo el siglo XX. La mayoría de los economistas que han evaluado el pobre desempeño de este país han apuntado hacia las malas políticas económicas como las culpables de esos tristes resultados. Nos inclinamos a estar de acuerdo con esta apreciación, pero en lugar de culpar al *contenido* de las políticas económicas, culpamos a las *características* de las políticas y al proceso de formulación de políticas, incluyendo la inestabilidad de las políticas, el *enforcement* inadecuado, las capacidades de compromiso inadecuadas y la incapacidad para efectuar los ajustes necesarios.

Las políticas argentinas son inestables, lo cual debilita su credibilidad a los ojos de los actores económicos, haciéndolas mucho menos efectivas en la obtención de los comportamientos económicos deseados, como inversión, ahorro y creación de puestos de trabajo y, por tanto, los resultados económicos deseados, como crecimiento sostenible y empleo. Las políticas argentinas no son solo inestables, sino también pobremente coordinadas entre los niveles de la estructura federal del país y entre los ministerios, secretarías y programas del gobierno nacional. En muchas instancias es evidente que las inversiones en capacidades necesarias para producir políticas efectivas están ausentes. El Estado argentino es, en esencia, incapaz de implementar efectivamente sus políticas.

En este capítulo argumentamos que estas cualidades defectuosas de las políticas públicas argentinas son el resultado de un proceso de formulación de políticas en que los principales actores no tienen incentivos para cooperar en la construcción de dichas políticas. Legados históricos y las reglas del juego político hacen del Congreso argentino un escenario débil y carente de profesionalismo para la formulación de políticas. Los legisladores responden a las elites de partidos provinciales, a quienes les importa poco la calidad de las políticas nacio-

nales. Además, los poderes proactivos presidenciales son demasiado amplios en la práctica. Como resultado, los actores relevantes de la formulación de políticas, por ejemplo el presidente, los gobernadores de provincias y los grupos de interés, carecen de una arena institucionalizada en la cual realizar posibles acuerdos intertemporales de políticas. Adicionalmente, no pueden delegar la implementación de los potenciales acuerdos políticos a una burocracia profesionalizada, ya que la burocracia argentina tiene varias debilidades intrínsecas. Tampoco pueden depender del *enforcement* de los contratos por medio del poder judicial porque este es débil y fácilmente influenciado por cuestiones políticas. Por consiguiente, la formulación de políticas se convierte en el resultado de un juego no cooperativo en el cual cada actor se comporta de manera oportunista e intenta maximizar beneficios de corto plazo. Esto causa volatilidad en las políticas, deficiente coordinación y limitado *enforcement*. Los actores políticos y económicos (tanto locales como extranjeros) desconfían de las capacidades del sistema político argentino para generar políticas creíbles. Para superar este problema de credibilidad, los hacedores de política argentinos ocasionalmente recurren a mecanismos muy rígidos, como el régimen de convertibilidad. Al enfrentar situaciones económicas adversas, estas soluciones tienen a menudo costos altísimos, como se observó en la crisis de 2001-02.

Políticas públicas en Argentina

La característica más notable de las políticas públicas en Argentina es su volatilidad. Esto puede verse con claridad al observar los frecuentes cambios de rumbo en los grandes lineamientos de la política económica del país. En Spiller y Tommasi (2008) presentamos un índice de la volatilidad de la política económica y Argentina aparece como el cuarto país del mundo con mayor volatilidad en un conjunto de 106 países. Los contrastes entre las reformas promercado de la administración Menem y el movimiento contrario de las administraciones Kirchner son el ejemplo más reciente de este fenómeno.

Argentina presenta inestabilidad no solo en los grandes lineamientos de su política económica, sino también en políticas más específicas. En Spiller y Tommasi (2007, capítulo 7) documentamos la volatilidad de los programas antipobreza en la década de 1990, describiendo cuán

grandes fueron los cambios (sin intervención del Congreso). Los programas de bienestar existentes son a menudo modificados (reenfocando o discontinuando programas existentes y creando otros nuevos) con cada cambio de ministro o secretario, un hecho frecuente en Argentina. A menudo, esta reestructuración implica cambios sustanciales en la distribución geográfica de los fondos. La permanencia promedio en los cargos principales de los departamentos pertenecientes a la Secretaría Nacional para el Desarrollo Social es menor de un año. Además, la agencia ha cambiado de Secretaría a Subsecretaría, y luego a Ministerio. La posición máxima de la agencia ha sido ocupada por tecnócratas altamente calificados, por políticos de alto perfil, por la esposa de un presidente y por la hermana de otro. Argentina también muestra muy alta volatilidad en las comparaciones internacionales de política fiscal (Mody y Schindler, 2004).

Esta volatilidad acorta los horizontes de tiempo de los actores sociales y económicos, reduciendo así la efectividad de las políticas y conduciendo a resultados económicos y sociales muy inferiores a lo deseable. Los empresarios indican en estudios internacionales que ven la volatilidad de las políticas en Argentina como muy costosa para la operación de sus empresas. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, cuando se consultó a los empresarios acerca de qué tan costosos eran los cambios legales en el país para la operación de sus negocios, Argentina se ubicó en el puesto 61 entre 75 países en términos de estabilidad de su entorno empresarial.¹ Los empresarios argentinos han sido renuentes a reaccionar positivamente a diversas políticas económicas (por ejemplo de promoción de las exportaciones; Acuña, 1991) porque su durabilidad es muy incierta. De forma similar, la incertidumbre en la política comercial ha tenido un impacto negativo sobre el desempeño macroeconómico de Argentina; la incertidumbre sobre la política comercial fue uno de los factores clave en el pobre crecimiento de Argentina en la segunda mitad del siglo XX, según Hopenhayn y Neumeyer (2003).

Argentina sufre también de una gran fragilidad a la hora de implementar sus políticas. El país figura en el último lugar de la lista interna-

¹ Para detalles y referencias de todas las estadísticas referidas en esta sección, véase Spiller y Tommasi (2007, cap. 7).

cional en términos de su capacidad para hacer efectiva la recaudación de impuestos, las contribuciones a la seguridad social y el pago de salarios mínimos (Argentina se ubica en los puestos 75 y 70 entre 75 países en el pago de salarios mínimos y recaudación de impuestos, respectivamente). Este *enforcement* tan pobre también debilita la credibilidad de las políticas argentinas. A diferencia de países como Chile, según sostienen Aninat y sus colegas en el capítulo 5, la legislación en Argentina no constituye una moneda fuerte para los intercambios políticos a través del tiempo.

La falta de credibilidad conduce algunas veces a la adopción de políticas altamente rígidas. Un ejemplo notable fue el de la adopción en 1991 del régimen de convertibilidad, un chaleco de fuerza autoimpuesto que impedía cualquier acción de política monetaria por parte de las autoridades en respuesta a las crisis adversas durante la década de 1990. Es paradójico que uno de los pocos indicadores comparativos internacionales en el cual Argentina lucía bien ante los ojos de la comunidad empresarial internacional era la estabilidad de su política cambiaria. Un estudio de abril de 2001 (tan solo ocho meses antes de que el régimen de convertibilidad se cayera y la moneda sufriera una mayor devaluación) preguntó a los empresarios si esperaban que la tasa de cambio fuera volátil, y Argentina se clasificó como el sexto país más estable en términos de esta medida. Después de los hechos, cualquier medida de volatilidad en la tasa de cambio ubica a Argentina como el país más volátil de toda la muestra. Esto sugiere que la credibilidad puede ser temporalmente alcanzada solo a través de mecanismos muy rígidos. Estos mecanismos, sin embargo, pueden tornarse muy costosos en determinadas circunstancias.

Otro ejemplo de la incapacidad de Argentina para llevar a cabo políticas de manera eficiente y flexible está dado por la historia del federalismo fiscal en el país (Tommasi, 2006). En un intento por protegerse a sí mismos del comportamiento oportunista de otros actores políticos, autoridades nacionales y provinciales han introducido toda clase de rigideces en el mecanismo de coparticipación federal de impuestos. Estas rigideces, como vincular ingresos fiscales específicos a distribuciones geográficas específicas, crearon numerosas ineficiencias microeconómicas durante las décadas de 1980 y 1990. Un ejemplo relevante fue el acuerdo del gobierno nacional en 2000 de transferir sumas nominales fijas a las provincias. En la gran recesión económica

de 2001, dado el chaleco de fuerza de la convertibilidad y la renuencia de los acreedores para absorber nueva deuda, se volvió imposible para el gobierno nacional cumplir dichos compromisos intergubernamentales. Las disputas políticas sobre la distribución de fondos fiscales disponibles y la incapacidad del Estado para ajustar las cuentas fiscales ante las nuevas circunstancias adversas, son consideradas, por muchos observadores, causas próximas del *default* y de la crisis argentina de 2001-02.²

Para darle un poco más de contenido a la descripción de las características de las políticas públicas, resumimos a continuación uno de los varios ejemplos analizados en Spiller y Tommasi (2007, cap. 7): las negociaciones comerciales internacionales, que son un área política crucial para Argentina porque el acceso a los mercados internacionales puede ser la clave para el desarrollo del país. Nuestro resumen de la formulación de políticas en esta área se basa en una evaluación reciente hecha por uno de los principales expertos argentinos en el campo, Roberto Bouzas (Bouzas y Pagnotta, 2003). Como resaltaron Bouzas y Pagnotta, en las negociaciones comerciales internacionales, y más generalmente en las políticas de negociaciones internacionales, las capacidades intertemporales (creación de consenso, consistencia en las políticas, creación de capacidades e institucionalización) son particularmente importantes. Sin embargo, Argentina carece de estas características.

Argentina participa en múltiples negociaciones comerciales con Mercosur, la Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea, así como en América en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas. Bouzas y Pagnotta (2003, p. 81) describen la estrategia argentina de esta manera:

La estrategia de negociaciones comerciales externas ha tenido objetivos difusos y ha sido ambigua. La posición negociadora ha estado orientada por prioridades e intereses múltiples, e incluso a veces contradictorios. Este es el resultado de la ausencia de un consenso nacional que asegure la continuidad de aquellos objetivos a lo largo del tiempo. Peor aún, incluso para aquellos asuntos en los cuales existe consenso respecto a la importancia de la negociación (como

² Véase Eaton (2005) para referencias de la prensa internacional financiera.

es el caso de la participación en la OMC), la capacidad para actuar de manera consistente ha sido muy limitada.

En términos de organización institucional, Bouzas y Pagnotta (2003) describen el diseño y la ejecución de las negociaciones comerciales internacionales como altamente fragmentados en diversos organismos públicos con funciones superpuestas y poca coordinación. El Ministerio de Economía es el organismo ejecutivo con mayores responsabilidades, las cuales incluyen el diseño y, en algunos casos, la aplicación de diversos instrumentos de comercio y políticas relacionadas. Varias secretarías del Ministerio de Producción están a cargo de la aplicación de algunos instrumentos, y también participan en negociaciones comerciales internacionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el principal organismo encargado de las negociaciones comerciales internacionales, y también diseña e implementa políticas de promoción comercial. Otras agencias vinculadas al ejecutivo también activas en el área de la política comercial son la Comisión Nacional de Comercio Exterior, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Banco de Inversión y Comercio Exterior y la Fundación Export-Ar. Esta compleja estructura organizacional requiere un alto grado de coordinación. En cambio, de acuerdo con Bouzas y Pagnotta, “no hay un proceso deliberativo formal en la elaboración de estas políticas”. Y prosiguen (2003, pp. 91-92):

La participación del Congreso también es esporádica y reactiva. Dentro del poder ejecutivo, la regla ha sido la superposición de funciones, la competencia entre organismos y la pugna interburocrática. Esto significa que la efectividad de las rutinas y de los procedimientos depende fuertemente de las circunstancias particulares, liderazgos y personalidades (...). Las estructuras burocráticas son inestables y hay un alto índice de rotación de funcionarios públicos y un bajo nivel de aprendizaje institucional. La elevada proporción de personal contratado conspira contra la acumulación de experiencia institucional, precisamente en un área en la que el conocimiento constituye un activo estratégico (...). La fragilidad institucional del proceso de formulación de políticas se extiende a la ausencia de mecanismos para la participación orgánica y sistemática del sector privado, el cual ha promovido la práctica de *lobbying*, en un contexto de carencia de procedimientos transparentes y ausencia generalizada de rutinas.

La descripción de Bouzas y Pagnotta de las características de las políticas y del proceso de formulación de las mismas en el ámbito del comercio internacional, establece una serie de observaciones consistentes con las visiones respecto a varias otras áreas de política en el capítulo 7 de Spiller y Tommasi (2007), incluyendo políticas sociales, federalismo fiscal y regulación de empresas públicas. A continuación suministramos un resumen selecto de las características resaltadas por esos ejemplos de políticas, los cuales tomamos como “hechos estilizados” a explicar.

Las características del proceso de formulación de políticas ilustradas incluyen: deficiencias del proceso presupuestario, el cual da excesiva discrecionalidad a algunos actores dentro del ejecutivo; participación insuficiente del Congreso; inestabilidad en las estructuras burocráticas a cargo de la implementación; inestabilidad del personal burocrático de alto nivel; escasa cooperación entre autoridades nacionales y autoridades provinciales; interacciones no cooperativas entre y dentro de los ministerios nacionales; gobernadores provinciales que aparecen como actores relevantes en la discusión de políticas nacionales; y promesas que no se cumplen.

Las políticas en Argentina, entonces, parecen presentar las siguientes características: muestran un alto nivel de volatilidad; paradójicamente, en algunos casos son demasiado rígidas y no se ajustan cuando cambian las circunstancias; o incluso algunas veces responden a las circunstancias en la dirección equivocada (un buen ejemplo es la reciente renacionalización del sistema de pensiones). Están pobremente coordinadas y pobremente ejecutadas, y presentan debilidades en otra serie de dimensiones.

Todas estas características de las políticas son consistentes con las predicciones de la teoría resumidas en el capítulo 1 para los casos en los cuales el equilibrio del juego de la formulación de políticas se caracteriza como no cooperativo. En el resto de este capítulo describimos el funcionamiento del sistema político en Argentina y mostramos que aquellas interacciones terminan generando las condiciones que el marco identifica como favorables para un proceso no cooperativo de formulación de políticas.

El juego de formulación de políticas en Argentina

En pocas palabras, el escenario de formulación de políticas en Argentina está conformado por actores que tienen pocos incentivos y escasos

instrumentos para involucrarse en acuerdos políticos intertemporales. En tal entorno, las estrategias no cooperativas de corto plazo son la norma, lo cual conduce a las características de las políticas descritas anteriormente.

El marco presentado en el primer capítulo sugiere que las transacciones intertemporales eficientes y efectivas requieren *self-enforcement* o acuerdos institucionales que faciliten el *enforcement*. En ausencia de cualquier tipo de *enforcement*, las políticas y las acciones de política se caracterizarán por cortoplacismo, reglas inflexibles, incapacidad para implementar cambios eficientes de política y subinversión en capacidades, todo lo cual conduce a políticas de baja calidad. La inestabilidad política histórica de Argentina, los rasgos constitucionales básicos, las reglas electorales y las características fiscales federales son determinantes clave de su incapacidad para desarrollar políticas públicas eficientes de largo plazo.

La discusión teórica del capítulo 1 identificó varios elementos que afectan la capacidad de lograr intercambios intertemporales eficientes. Estos elementos incluyen el número de actores políticos con poder sobre una decisión determinada, sus vínculos intertemporales (cuánto tiempo están en el cargo), las características de las arenas en las cuales llevan a cabo sus intercambios políticos y la disponibilidad de tecnologías de *enforcement* (como una burocracia independiente y capaz o una Corte Suprema independiente). La mayoría de estas características del proceso de formulación de políticas “toman valores equivocados” en el caso argentino.

Los principales actores políticos de Argentina han tendido a tener horizontes políticos cortos. La gran inestabilidad política del siglo XX contribuyó a esa historia. Desde el golpe militar de 1930 hasta 2007 existió solo una transferencia del poder de un presidente a otro (de Menem a De la Rúa en 1999) que siguió estrictamente las normas constitucionales. La inestabilidad política ha dejado su huella a través de mecanismos de *path-dependence* (dependencia de trayectoria) en el Congreso, la justicia, la burocracia y el sistema fiscal federal, así como en las acciones y expectativas de los actores no gubernamentales. La inestabilidad política, sin embargo, no es lo único que incide en el comportamiento miope. Las reglas electorales que transfieren el poder desde el Congreso y los partidos nacionales hacia los actores políticos provinciales (que no están particularmente interesados en

un Congreso Nacional fuerte) contribuyen a la reducción de los horizontes políticos de los legisladores y, a través de un equilibrio general institucional, afectan a los incentivos del resto del sistema.

La capacidad para lograr acuerdos políticos intertemporales eficientes también ha sido erosionada por las débiles limitaciones a los movimientos unilaterales de algunos actores. Por ejemplo, las débiles restricciones constitucionales, judiciales y presupuestarias sobre las acciones del ejecutivo han llevado al unilateralismo del presidente, lo cual a su vez debilita los incentivos para lograr acuerdos en el Congreso. Una lógica similar funciona para las relaciones intergubernamentales: las débiles limitaciones a algunos movimientos hechos por el gobierno nacional sobre asuntos que afectan a las provincias han conducido a un comportamiento no cooperativo en el juego fiscal federal (ver más adelante la discusión sobre federalismo fiscal).

La historia de inestabilidad política contribuyó a la carencia de limitaciones judiciales y, por ende, constitucionales sobre la acción del ejecutivo. Una burocracia profesional, supervisada adecuadamente por el Congreso, podría ser un canal alternativo para el *enforcement* intertemporal de los acuerdos políticos. Sin embargo, Argentina tampoco tiene tal burocracia: en parte como consecuencia de su historia de inestabilidad, pero también debido a los incentivos presentes de los principales jugadores políticos.

La combinación de falta de incentivos legislativos, capacidad del ejecutivo para actuar unilateralmente y poder de los líderes provinciales ha trasladado la negociación política y de las políticas cruciales desde la legislatura nacional hacia otras arenas. Algunas decisiones políticas clave tienen lugar en los salones del ejecutivo (entre el presidente, un ministro clave, los asesores y unos pocos empresarios), en reuniones del presidente con algunos gobernadores, o en otros grupos cerrados. Estos escenarios no solo son poco transparentes, sino que también carecen de la rigidez institucional necesaria para hacer cumplir los convenios en el tiempo.

El proceso de formulación de políticas argentino puede resumirse entonces en un número de proposiciones sobre el comportamiento de algunos de los principales actores y sobre las características de algunos de los principales escenarios institucionales. Exponemos aquí estas proposiciones y dedicamos el resto del capítulo a explicarlas y fundamentarlas.

1. El Congreso no es un escenario importante en el proceso de formulación de políticas públicas.
2. El ejecutivo tiene, a menudo, excesiva discrecionalidad para llevar a cabo acciones políticas en forma unilateral.
3. Los poderes políticos provinciales (especialmente los gobernadores) son muy importantes en la formulación de políticas nacionales.
4. Existe una interacción simbiótica entre la política y las políticas a nivel nacional y provincial que opera a través de canales políticos y fiscales federales.
5. Las consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente todos los asuntos de política pública, agregando dificultades transaccionales y rigideces al PFP.
6. Dados los incentivos del ejecutivo de turno, de los legisladores y de los gobernadores provinciales, hay poca inversión en las capacidades de formulación de políticas en las diversas áreas.
7. La burocracia no es un cuerpo efectivo al cual delegar la implementación técnica de los acuerdos políticos.
8. El poder judicial no cumple un papel fuerte como mecanismo de *enforcement* de los acuerdos políticos o de políticas.
9. Los actores no gubernamentales (v. gr., grupos empresariales y sindicatos), al carecer de una arena suficientemente institucionalizada para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias que intentan maximizar los beneficios de corto plazo.

La configuración y las interacciones entre los factores mencionados es, desde nuestro punto de vista, lo que explica las características de las políticas argentinas descritas en la sección anterior; explicamos dichas interacciones en el resto del capítulo. Podemos anticipar aquí algunas implicancias con respecto a las políticas públicas que surgen directamente de estas proposiciones. El hecho de que el ejecutivo tenga una amplia discrecionalidad para tomar decisiones de política de forma unilateral, significa que la política es inestable y carente de credibilidad. La importancia de los poderes políticos provincia-

les hace que sea particularmente difícil lograr acuerdos en materia fiscal, con las consecuentes implicaciones en la calidad de la política fiscal y macroeconómica. Una de las características de la burocracia argentina es la alta tasa de rotación de personal en las posiciones más altas, incluyendo a muchos *outsiders* que pasan brevemente por el sector público (con poco más interés que la lealtad al patrón político que los puso ahí). Esta rotación de personal limita el desarrollo de conocimiento institucional y de cooperación entre ministerios y secretarías, profundizando la heterogeneidad y la falta de coherencia de las políticas.

En el resto del capítulo argumentamos que los determinantes profundos de las características y los comportamientos resumidos en las proposiciones anteriores son algunas características institucionales de Argentina (incluyendo principalmente algunos aspectos de las reglas electorales y de la estructura del federalismo fiscal), al igual que algunos legados históricos del retorno de la democracia en 1983. También sostenemos que varias de esas características tienden a reforzarse entre sí a lo largo del tiempo, a modo de “equilibrio” autosostenido. Por ejemplo, la falta de *enforcement* judicial de los acuerdos políticos previos reflejados en las leyes o en la constitución disminuye el valor de la legislación y, por tanto, el valor político de estar en el Congreso. Esto, a su vez, influye en los incentivos de los legisladores a invertir en la construcción de carreras legislativas a largo plazo, o en el fortalecimiento del Congreso. Estas debilidades del Congreso refuerzan la necesidad y la tentación del ejecutivo de promover acciones unilaterales para resolver los problemas de políticas, y así sucesivamente. Las respuestas de los grupos socioeconómicos y de los ciudadanos en general también terminan reforzando este equilibrio de baja institucionalidad. Este punto se desarrolla en mayor extensión en Scartascini y Tommasi (2009).

En la sección siguiente ofrecemos un panorama general de las instituciones políticas argentinas, y en el resto del capítulo abordaremos algunos componentes de ese panorama en mayor detalle.

Breve introducción a las instituciones políticas en Argentina

Al igual que Estados Unidos, Argentina es una república federal, con una forma de gobierno presidencial y una legislatura bicameral. Dadas

estas similitudes en algunas características constitucionales básicas y el hecho de que el sistema político de Estados Unidos es el más estudiado en la teoría política positiva (*positive political theory*), seguiremos el recurso expositivo de describir algunas características de las instituciones argentinas y el comportamiento político argentino contrastándolos con su contraparte estadounidense.

Una diferencia clave entre la organización política de Estados Unidos y la de Argentina es la forma en que son elegidos los legisladores. Los miembros de la Cámara de Diputados argentina (actualmente 257) son elegidos a partir de distritos plurinominales (las 23 provincias y la ciudad capital) por periodos de 4 años. Los diputados son elegidos a partir de listas partidarias cerradas. La cámara se renueva por mitades cada dos años, y cada distrito reemplaza la mitad de sus legisladores (o el equivalente más cercano). A diferencia de Estados Unidos, donde cada estado tiene un número de representantes proporcional a su población, en Argentina las provincias menos pobladas están altamente sobrerrepresentadas en la cámara. Mientras que las bancas de la cámara son teóricamente asignadas entre las provincias con base en su población, cada provincia tiene un mínimo de cinco diputados. Para 10 provincias, este truncamiento conduce a la sobrerrepresentación.

La sobrerrepresentación es aún mayor en la cámara alta. Antes de la reforma constitucional de 1994 (y como en Estados Unidos), cada distrito estaba representado por dos senadores. A diferencia de Estados Unidos, sin embargo, los senadores eran elegidos indirectamente por periodos de nueve años en las legislaturas provinciales por fórmula de pluralidad. Desde la reforma constitucional de 1994, el Senado está compuesto por 72 miembros, con cada provincia representada por tres senadores elegidos directamente desde 2001 usando la regla de la lista electoral incompleta, con la estipulación de que ningún partido puede ocupar más de dos bancas por provincia en el Senado.

La conexión electoral en Argentina funciona de forma muy diferente a la de Estados Unidos. En Argentina, los mecanismos electorales hacen que los gobernadores (en cuanto líderes de partidos provinciales con control sustancial sobre la formación de listas de partido) sean actores poderosos en la política nacional, y que no lo sean los legisladores individuales. Otro factor diferencial es que, aunque las provincias tienen grandes responsabilidades de gasto, su

recaudación impositiva es escasa; la mayor parte de los fondos de las provincias proviene de un fondo común de recursos recaudados por el gobierno nacional. Estas dos características juntas (el control de los gobernadores sobre sus legisladores y la importancia del gobierno nacional en las finanzas públicas de las provincias) son la columna vertebral de un entrecruce simbiótico entre la política y las políticas nacionales y provinciales, el cual se describe con mayor detalle más adelante.

El primer gobierno constitucional en Argentina se inició en 1862. La maquinaria formal de la democracia, las elecciones y el sistema de equilibrio de poderes operó en Argentina hasta 1930, la primera vez que un gobierno militar destituyó a un presidente elegido constitucionalmente. Entre 1930 y 1982, doce presidentes (tanto de jure como de facto) fueron removidos de su cargo por la fuerza.

Desde la década de 1940, la escena política ha estado dominada por dos partidos, el Partido Peronista (formalmente llamado Partido Justicialista, PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). La UCR, el partido vigente más antiguo, surgió durante la década de 1890 para desafiar la dominación oligárquica. Obtuvo por primera vez la presidencia en 1916, luego de una reforma electoral democratizadora en 1912. El PJ emergió en la década de 1940 bajo el liderazgo carismático de Juan Domingo Perón (presidente desde 1946 hasta 1955 y desde 1973 hasta su fallecimiento en 1974), y desde entonces se ha convertido en el principal partido político de Argentina. Históricamente, la base socioeconómica de la UCR ha sido la clase media, y la base socioeconómica del PJ ha sido la clase trabajadora. Aunque aquellas asociaciones se han mantenido en alguna medida hasta el presente, ambos son considerados partidos *catch-all* cuyas posiciones tienden a oscilar alrededor del “centro” político. El peronismo tradicionalmente ha combinado una coalición metropolitana basada en la clase trabajadora urbana con una coalición periférica de grupos provinciales provenientes de las partes más rezagadas del interior del país (Gibson, 1997; Gibson y Calvo, 2000). Aunque la mayoría de los votantes en esas provincias periféricas son pobres, las maquinarias partidistas del PJ en las provincias tienden a ser dominadas por elites políticas que tienen conexiones con el poder económico provincial.

Si bien terceros partidos (de izquierda y de derecha) han logrado en ocasiones alguna notoriedad política, hasta el día de hoy dichos partidos han tenido una existencia efímera, permaneciendo pocos años cada uno como fuerza política relevante. Estos fracasos se deben principalmente a la incapacidad de esos partidos de construir una base de apoyo territorial como la del PJ o (secundariamente) la de la UCR, en un país donde la política nacional tiene un “arrastre provincial” muy fuerte (Torres, 2003; Calvo y Murillo, 2004). Eventos recientes, como el dramático final del gobierno De la Rúa, han debilitado a la UCR. El arrastre provincial en la política nacional (descrito más adelante) y la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas y atrasadas otorgan un peso desmesurado en la política argentina y en la formulación de políticas a regiones rezagadas económica y socialmente y caracterizadas por prácticas políticas clientelares, y dejan subrepresentados a los segmentos más modernos, urbanos, ideológicos y programáticos de la sociedad argentina.

El Congreso, las carreras políticas y la conexión provincial

En Estados Unidos los legisladores desarrollan carreras de largo plazo en el Congreso y tienen altas tasas de reelección, se especializan en comisiones legislativas muy poderosas, y tienden a ser políticos profesionales de alto nivel; el Congreso de Estados Unidos es un escenario central para el proceso de formulación de políticas. En Argentina, el Congreso tiene características diametralmente opuestas. Los legisladores argentinos tienen muy bajas tasas de reelección y tienden a permanecer por cortos periodos en el Congreso, el cual no es un escenario muy importante en el proceso de formulación de políticas, no está muy institucionalizado y no es el lugar donde reside la pericia técnica.

La disponibilidad de datos para el caso argentino no permite hacer un trabajo tan fino de evaluación de la calidad de los legisladores como el de Diermeier, Keane y Merlo (2005) para Estados Unidos, quienes son capaces de estimar econométricamente las características no observables de los legisladores estadounidenses en todo el periodo de la posguerra. Si bien por el momento no es factible replicar un trabajo tan detallado, Stein y Tommasi (2005a) han construido un indicador preliminar de las capacidades de formulación de políticas en 18 Congresos latinoamericanos. Este índice, construido a partir de Saiegh (2005) y sus referencias,

intenta capturar algunas características organizacionales de cada legislatura, así como características individuales de sus legisladores, que se relacionan con la capacidad de participar productivamente en el proceso de formulación de políticas. El cuadro 3.1 reproduce dicho índice para la muestra latinoamericana; Argentina es uno de los cinco países con valores más bajos del índice. El cuadro señala, en una perspectiva comparativa, diversos puntos que queremos destacar acerca del Congreso argentino y de los legisladores argentinos: el Congreso es una institución débil en términos de capacidades legislativas, los legisladores no permanecen por un periodo prolongado en el Congreso, y este no es un lugar tan importante para las carreras políticas en Argentina como lo es en otros países. Describimos estos aspectos en más detalle a continuación.

Organización legislativa

En Jones y otros (2007) se realiza un análisis de la estructura organizacional del Congreso argentino, y se encuentra que no presenta patrones compatibles con una función legislativa fuerte. Los legisladores argentinos no se especializan en comisiones parlamentarias de manera efectiva y no desarrollan capacidades de formulación de políticas. Por ejemplo, los legisladores participan en un excesivo número de comités, lo cual impide la especialización y el aprendizaje, a diferencia de lo que sucede en países como Brasil y Chile (Danesi, 2004). El escaso interés de los miembros del Congreso en la función legislativa se refleja también en la asignación de recursos a distintas funciones. Danesi (2004) presenta evidencia comparando la Cámara de Diputados de Argentina con sus pares de Chile, Paraguay y Uruguay, y encuentra que Argentina es última en múltiples indicadores de recursos destinados a la función legislativa.

Los legisladores argentinos no están muy interesados en convertir el Congreso en un ámbito institucionalizado con fuertes capacidades de formulación de políticas.³ Esto es el resultado de sus incentivos de carrera, que a su vez se relacionan con la corta duración de las carreras parlamentarias.

³Esto se puede verificar también en la falta de interés que los propios legisladores han mostrado con respecto a la cuestión de la “modernización parlamentaria”, un tema que ha contado con numerosas ofertas de apoyo financiero de organismos internacionales y de gobiernos extranjeros. Danesi (2004, sección 4.2) sintetiza la historia de la Comisión para la Modernización del Congreso.

Cuadro 3.1 Capacidades de formulación de políticas en los Congresos de América Latina

País	Confianza en el Congreso, promedio 1996-2004	Efectividad de los cuerpos que elaboran la ley	Promedio de experiencia de los legisladores (años)	Porcentaje de legisladores con educación universitaria	Número promedio de miembros de la comisión por legislador	Fortaleza de las comisiones	Lugar para hacer carrera	Experiencia técnica	Índice de capacidad del Congreso
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	Alto
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	Alto
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	8,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	Medio
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	Medio
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	Medio
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	Medio
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	Medio
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	Medio
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Rep. Dominicana	n.d.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	Alto
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,98	Medio	Medio	Bajo	Medio

Fuente: Stein y Tommasi (2005a) y otras referencias.
n.d.= datos no disponibles.

Brevedad de las carreras legislativas

Los legisladores argentinos no duran mucho tiempo en el Congreso. Entre 1983 y 2003, el típico legislador estuvo solo un periodo en el Congreso. Solo el 20% de los legisladores son reelegidos (cuadro 3.2). En contraste, en Estados Unidos el legislador promedio sirve entre 5 y 6 periodos. La distribución del número de periodos en el Congreso de los legisladores argentinos es casi idéntica a la de los legisladores costarricenses en un lapso en que la reelección de dichos legisladores no estaba permitida, como lo muestra el cuadro 3.3. Más generalmente, las tasas de reelección en Argentina son muy bajas en comparación con otros países. El cuadro 3.4 muestra las tasas de reelección para algunos países. Argentina presenta la menor tasa de reelección, con excepción de México, donde la reelección está prohibida. ¿Por qué no son reelegidos los legisladores argentinos? Una posibilidad sería que los votantes argentinos prefieren excluir a representantes ineptos o corruptos. Pero una

Cuadro 3.2 Tasas de reelección en la Cámara de Diputados argentina, 1985-2003

Año	Porcentaje de diputados reelegidos	Año	Porcentaje de diputados reelegidos
1985-87	29,2	1995-97	14,7
1987-89	22,0	1997-99	20,4
1989-91	18,9	1999-2001	23,6
1991-93	16,2	2001-03	15,4
1993-95	14,2	1985-2003	19,4
		Promedio	

Fuente: elaboración de los autores con datos de Molinelli, Palanza y Sin (1999), y de registros oficiales de la Cámara de Diputados argentina.

Cuadro 3.3 Servicio del Congreso por los legisladores argentinos y costarricenses

Número de periodos atendidos	Número de legisladores	
	Costa Rica (1949-90)	Argentina (1983-2001)
1	87	85
2	11	11
3+	3	4

Fuente: Carey (1996) para Costa Rica, y elaboración de los autores a partir de la información en Monelli, Palanza y Sin (1999), y en registros oficiales de la Cámara de Diputados para Argentina.

Cuadro 3.4 Tasas de reelección en países seleccionados, varios años

País	Porcentaje de búsqueda de la reelección	Porcentaje de candidatos reelectos	Total de porcentaje reelegidos
Argentina (1997)	26	67	17
Brasil (1995)	70	62	43
Chile (1993)	76	78	59
Japón (1963-90)	91	82	74
México (1997)	0	0	0
Estados Unidos (1996)	88	94	83
Colombia (1990)			48
Reino Unido (1950-74)			81
Italia (1953-72)			82
Panamá (1999)			49
Portugal (1991)			57,8
Turquía (1950-80)			56
Alemania Occidental (1957-76)			70-75

Fuente: Morgenstern (1998); Archer y Shugart (1997); Molinelli, Palanza y Sin (1999).

Nota: las celdas vacías reflejan que las cifras no están disponibles.

inspección más detallada del cuadro 3.4 muestra que este no parece ser el caso. La razón para las bajas tasas de reelección no radica en el electorado, sino en aquellos que tienen el poder para conformar las listas de los candidatos, dado que en el caso argentino un porcentaje muy bajo de legisladores se presenta a reelección.

Habiendo visto que la alta rotación de los legisladores no se debe a decisiones de los votantes, en las próximas secciones estudiamos con más detalle la naturaleza de las carreras políticas en Argentina, así como las decisiones de nominar nuevamente o no a los candidatos a una banca legislativa.

Las carreras políticas

Los miembros del Congreso argentino no desarrollan largas carreras legislativas “profesionalizadas”. A pesar de eso, tampoco se trata de *outsiders* políticos. Esto nos ha llevado a llamarlos “políticos profesionales – legisladores aficionados” en Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002).

Aunque la mayoría de los diputados y senadores solo están un periodo en el Congreso, casi todos ocupan una posición en el gobierno o en un partido antes y después de su paso por el Parlamento. Estas posiciones pueden ser nacionales, provinciales o municipales, aunque en la mayoría de los casos están atadas a la política en el ámbito provincial.

Jones (2004) suministra información sobre las carreras de los legisladores argentinos antes de sus mandatos en el Congreso. El autor estudia las posiciones anteriores de los diputados elegidos entre 1991 y 1999 y de los senadores elegidos entre 1986 y 2001. Una de las principales conclusiones derivadas de su análisis es que virtualmente todos los diputados (97%) y todos los senadores ocuparon una posición en el gobierno o en un partido político inmediatamente antes de su elección. Este hecho indica trayectorias de carreras relativamente estables en los partidos políticos de Argentina. Otro hecho importante que surge de este análisis es que la mayoría de las posiciones gubernamentales o de partido tuvieron lugar en la provincia de origen de los diputados (62%) y de los senadores (54%). La centralización provincial de las carreras políticas es más fuerte entre los legisladores de los partidos dominantes PJ y UCR (y obviamente de los partidos provinciales) que entre los de los otros partidos nacionales escasamente representados y a menudo de corta duración como el Frepaso (Frente País Solidario).

Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2003) analizaron las posiciones ocupadas por los diputados de los partidos principales (PJ y UCR) de la clase 1991-95, hacia mediados de 1988, dos años y medio después de finalizar sus periodos en los cargos. Este análisis también mostró que un gran porcentaje (85%) de los diputados continuó ocupando un puesto partidario o gubernamental y que muchos de esos puestos fueron de base provincial. Cerca del 60% de los diputados que dejaron el Congreso ocuparon un puesto político provincial.

La siguiente sección tratará la conexión provincial con mayor detalle.

La conexión subnacional y la política provincial

Como se planteó, las claves para avanzar en la carrera dependen de los líderes provinciales de los partidos a los cuales pertenecen los legisladores. Por consiguiente, vale la pena mirar más de cerca a estos líderes, denominados “jefes de partidos provinciales”. Dicha tarea se lleva a cabo en Ardanaz, Leiras y Tommasi (2010): estudian quiénes son dichos jefes, identifican sus fuentes de poder y muestran cómo interactúan en

el proceso nacional de formulación de políticas, especialmente a través del Congreso y en eventos políticos clave. El importante rol de los jefes de partido es sugestivo acerca de cómo la política subnacional (a nivel provincial) influye en la política nacional.

Las 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyen los distritos electorales para las elecciones del Congreso. Esto convierte a la provincia en el locus de la competencia partidaria y en la base natural de apoyo político para los políticos y los partidos.⁴ Además, como se mostró, las carreras políticas están ancladas provincialmente, e incluso los cargos en el gobierno nacional son en la mayoría de los casos consecuencia de decisiones en el ámbito provincial.

Es común que los partidos políticos provinciales se encuentren dominados por una sola persona o un pequeño grupo de políticos. En las provincias donde el partido controla la gobernación, el gobernador es, con raras excepciones, el jefe indiscutido (o al menos dominante) del partido en la provincia. En muchas provincias donde el partido no gobierna, el partido provincial es dominado, de forma similar, por un solo individuo, aunque generalmente en esos casos hay más espacio para la oposición interna. En las provincias restantes donde el partido no controla el gobierno, ni existe un líder único dominante, suele haber un pequeño número de líderes influyentes que predominan en la vida partidaria.

Luego de la presidencia, la gobernación de una provincia es el puesto de mayor peso institucional en el sistema político argentino. Incluso los gobernadores (generalmente en forma colectiva) han constituido un contrapeso a la autoridad presidencial más relevante que el Congreso o el poder judicial (De Luca, 2004).

Los dos partidos principales han ejercido un gran dominio subnacional. El PJ controló un promedio de 63% de los gobiernos provinciales entre 1983 y 2010, con la UCR en segundo lugar con un promedio de 24%. Durante este periodo ningún otro partido controló más de una provincia. Otra notable característica de los gobiernos de provincia es el alto grado de repetición de nombres (Ardanaz y otros, 2010). Esto señala que en muchas provincias los gobiernos han sido controlados por

⁴Este hecho ha sido resaltado por la literatura reciente, la cual es revisada en Ardanaz y otros (2010).

un individuo o por una familia durante extensos periodos.⁵ Finalmente, una revisión de esta lista de nombres muestra que muchas de las figuras políticas nacionales más sobresalientes han sido gobernadores provinciales durante mucho tiempo. Ardanaz y otros (2010) argumentan que no solo los gobernadores son importantes en la política nacional, sino que son más influyentes cuanto más retrasada social y políticamente es su provincia y cuanto mayor ha sido el avasallamiento de la división de poderes, que han construido en su propia provincia.⁶

El poder de los jefes de partidos provinciales ha tendido a reforzarse, desde el retorno de la democracia, mediante dos canales. Por un lado, ha habido reformas políticas, inducidas por estos mismos líderes, que han incrementado su poder en las provincias. Por ejemplo, en 1983 ninguna constitución de las provincias permitía a los gobernadores ser reelegidos; para 2003, todas menos seis de las 24 provincias permitían la reelección inmediata del gobernador, cuatro de ellas sin restricciones sobre el número de periodos que un gobernador podía permanecer en su cargo.⁷ Los gobernadores titulares también han manipulado otros mecanismos institucionales a su disposición, a fin de aumentar su control sobre el escenario político provincial, incluyendo la coordinación temporal de las elecciones locales con las nacionales. Las reglas electorales permiten a los gobiernos de las provincias establecer las fechas de las elecciones locales. Los gobernadores han explotado su control sobre las legislaturas locales y han manipulado el calendario electoral para evitar externalidades negativas (*coattail effect*) desde el escenario

⁵ Gibson (2004) describe en detalle uno de los más claros ejemplos de lo que llama “autoritarismo subnacional” en la provincia de Santiago del Estero, la cual ha sido “apropiada” por el caudillo peronista Carlos Juárez desde la primera vez que asumió el gobierno en 1949. Bill Chávez (2003) suministra una imagen similar para la provincia de San Luis, la cual ha sido dominada por muchos años por Adolfo Rodríguez Saá (presidente de Argentina por un corto periodo durante la crisis de diciembre de 2001) y su familia. Véanse también los relatos de los antropólogos políticos locales sobre Misiones y San Luis, resumidos en Cleary y Stokes (2006).

⁶ En su índice de democracia subnacional, Gervasoni (2005) ubica las provincias de La Rioja, San Luis y Santa Cruz como las tres menos democráticas, coincidentemente con tres de las principales figuras (y presidentes) de Argentina de las últimas dos décadas: Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá y Néstor Kirchner.

⁷ Tres de esas cuatro provincias con reelección indefinida son las provincias de donde procedieron los tres candidatos presidenciales peronistas en la elección de 2003: La Rioja, San Luis y Santa Cruz. Véanse Calvo y Micozzi (2005) y Ardanaz y otros (2010).

nacional y para aprovechar las externalidades positivas de la popularidad de los presidentes nacionales (Calvo y Micozzi, 2005; Ardanaz y otros, 2010).

Adicionalmente, las reformas de la década de 1990 orientadas al mercado han incrementado el poder de los gobernadores en al menos dos dimensiones.⁸ Por un lado, la descentralización del gasto ha transferido más recursos fiscales (y, por consiguiente, políticos) a los gobiernos de provincias. Por otro, las estrategias de bienestar han sido transformadas de políticas nacionales de protección laboral en programas sociales focalizados, los cuales, aunque nacionales, están administrados políticamente y de manera clientelista por las maquinarias provinciales (Weitz-Shapiro, 2007; Levitsky, 2007; Stokes, Nazareno y Brusco, 2004).

En resumen, la dominación ejercida por los líderes de partido provinciales sobre el proceso político en sus respectivas provincias se basa principalmente en el patronazgo, el *pork barrel* y el clientelismo (Calvo y Murillo, 2004). Las campañas políticas, tanto para las elecciones primarias como para las generales, se financian principalmente con estos recursos. Los puestos de patronazgo son particularmente importantes para mantener el apoyo de los segundos y terceros líderes de partido, quienes a su vez poseen la capacidad para movilizar votantes, especialmente para las elecciones primarias del partido. La capacidad de involucrarse en actividades de *pork barrel* mejora la reputación del partido con los constituyentes clave y ayuda a las prácticas clientelistas, a través de la generación de empleos para sus seguidores, y a la inyección de dinero a las arcas del partido, el cual, a la vez, es empleado para mantener las redes clientelistas. El clientelismo favorece a los líderes de los partidos de todos los niveles en el mantenimiento de una base sólida de seguidores.

Los jefes de partidos provinciales pueden dominar la política local mediante la movilización de una variedad de recursos. Su poder no se restringe a los confines de sus respectivas provincias. Existen mecanismos políticos e institucionales que permiten a los gobernadores, mediante el control de los contingentes legislativos en el Congreso Nacional, obtener apalancamiento político nacional. Un mecanismo clave es el control de los métodos de selección de candidatos.

⁸ Ardanaz y otros (2010) exploran estas dos dinámicas en mayor detalle.

Selección de candidatos

Los partidos políticos, no el gobierno, regulan las elecciones primarias del partido tanto para posiciones de liderazgo del partido como para candidatos a cargos públicos nacionales, provinciales y municipales.⁹ Las primarias involucran un importante esfuerzo de movilización de votantes por parte de las listas internas en competencia. El electorado en estas contiendas puede estar constituido por miembros de los partidos solamente o por miembros de los partidos y personas que no se encuentran afiliadas a ningún partido. Cuando ocurre una elección primaria, el éxito depende casi enteramente de los recursos materiales o financieros de los candidatos. La cuestión de si el candidato ha representado fielmente o se espera que represente fielmente los intereses de sus electorados no tiene generalmente ningún impacto sobre el éxito en las elecciones primarias.

Resulta de gran interés para el jefe del partido regional evitar conflictos internos, pues estos incrementan la influencia del partido nacional y la independencia de sus legisladores. Dado que es altamente probable que los gobernadores afronten un alto porcentaje de los costos de cualquier primaria divisiva, tienen tanto los incentivos como los medios para concertar una lista negociada de candidatos. La mayoría de los gobernadores está habilitada para imponer a sus candidatos, cooptar a adversarios potenciales o negociar exitosamente un acuerdo con otras facciones del partido. Dada la alta tasa de reelección de los gobernadores que buscan continuar en el cargo, el poder del gobernador depende en parte de si la constitución provincial impide o no la reelección. En contraste, cuando el partido provincial es oposición en el nivel provincial, los recursos a disposición de su líder son mínimos en comparación con los que posee un gobernador; por consiguiente, su líder tiene menos probabilidades de ser indiscutido. En tales circunstancias, las organizaciones nacionales tienen mayor influencia sobre la composición de las listas provinciales y la probabilidad de que se lleve a cabo una elección primaria es mayor.

La decisión interna del PJ y de la UCR de convocar una primaria depende en principio, y sobre todo, de si el partido controla la gobernación provincial y, en segundo lugar, de si el gobernador titular se encuentra o no en condiciones de buscar la reelección. Independientemente de

⁹ Esta subsección se basa en De Luca, Jones y Tula (2002) y Jones (2004).

cuál método se utilice, los líderes partidarios a nivel provincial son los jugadores clave en el proceso de nominación, relegando el liderazgo del partido nacional y a los afiliados a un rol secundario. Además, incluso cuando se lleva a cabo una elección primaria directa, el peso del liderazgo partidario es muy poderoso en el resultado de la contienda, ya que, a diferencia de las primarias en Estados Unidos, las primarias argentinas son disputas entre aparatos partidarios: obtendrá la victoria el aparato que sea capaz de movilizar un mayor número de votantes. Como José Luis Lizurume, gobernador de Chubut de 1999 a 2003, afirmó recientemente, “la interna es aparato puro”.¹⁰

La importancia de las variables políticas de nivel provincial en la explicación del método utilizado para seleccionar candidatos al Congreso Nacional resalta la naturaleza descentralizada del sistema partidario argentino y subraya la influencia prominente de la política provincial en la política nacional (Leiras, 2006).

El Senado argentino en perspectiva comparada

Para darle una perspectiva comparativa a algunos de los puntos planteados hasta ahora, cerramos esta sección con una breve comparación entre el senado argentino y el senado brasileño. Comparamos a Argentina con otro país fuertemente federal: un caso caracterizado porque los gobernadores provinciales tienen un papel muy importante en el escenario político nacional y en el cual se supone que las carreras políticas tienen un fuerte anclaje en las unidades subnacionales (los estados brasileños) (Samuels, 2000a, 2000b, 2003).

La discusión se basa en un estudio acerca de los senadores brasileños y argentinos conducido por Mariana Llanos (2003b), el cual sugiere que el Senado argentino es un órgano de formulación de políticas más débil y con menores capacidades técnicas que su contraparte brasileña. Las comisiones parlamentarias del Senado argentino se perciben como menos importantes que en Brasil. Los senadores argentinos parecen deberse a sus líderes provinciales en mayor medida que sus pares brasileños. Ven la obtención de recursos para la provincia como su trabajo principal. Cuando los conflictos afloran, votan más según las necesidades de su provincia y no tanto según la línea de partido, como lo hacen los se-

¹⁰ Jones (2004), citando la edición del 18 julio de 2003 del *Diario El Chubut*.

nadores brasileños. Estos son hallazgos notables dada la presunción en la bibliografía especializada sobre el fuerte arrastre subnacional de las carreras legislativas y del proceso de formulación de políticas en Brasil (*véase*, por ejemplo, Samuels 2000b y 2003).¹¹ Parte de la evidencia presentada en el estudio de Llanos se resume a continuación.

Con respecto a la importancia de la conexión subnacional, el 85% de los senadores argentinos encuestados manifestó que el gobierno de su provincia es muy importante en sus decisiones, comparado contra el 64% en Brasil. Dos tercios de los senadores argentinos afirmaron que obtener recursos para sus respectivas provincias es una parte muy importante de su actividad legislativa. Solo el 45% de los senadores encuestados en Brasil compartió esta opinión. Cuando se les preguntó si inclinarían sus intereses hacia sus provincias o hacia sus partidos en caso de que hubiera un conflicto entre ambos, el 80% de los senadores argentinos dijo que siempre favorecería el punto de vista de su provincia y solo el 6% afirmó que siempre se inclinaría por el partido. En el caso de Brasil, únicamente el 55% de los senadores dijo que siempre votaría por sus provincias, mientras que el 13% respondió que siempre favorecería el punto de vista de su partido.

En relación con la importancia de las comisiones legislativas, la mayoría de los senadores argentinos expresó una visión negativa acerca del funcionamiento del sistema de comisiones en el Senado. Nueve de cada diez respondieron que el funcionamiento del sistema es obstaculizado por un número excesivo de comisiones. En Brasil, únicamente el 21% de los senadores ofreció una respuesta similar. También, más de la mitad de los encuestados en Argentina dijeron que las comisiones no son un espacio para la discusión de proyectos de ley. Solo el 11% de los senadores brasileños coincidió con esta respuesta. Finalmente, el 87% de los senadores en Argentina dijo que el trabajo en las comisiones es desestimado por sus colegas, quienes muchas veces no participan en las reuniones. La mitad de los senadores en Brasil compartió esta opinión. En términos de supervisión legislativa, el 70% de los senadores argenti-

¹¹ Esa importante interpretación de los políticos brasileños es de algún modo cuestionada en el capítulo 4 de este volumen por Lee Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira, quienes sostienen que el dominio subnacional de la política brasileña ha disminuido con el tiempo. Incluso, en esa descripción más matizada, en Brasil la política subnacional es aún un componente importante del sistema político en general.

nos expresó la opinión de que las comisiones de investigación no juegan un papel importante en lograr que las actividades gubernamentales sean más transparentes. Esta opinión contrasta agudamente con la de sus colegas brasileños: el 98% de ellos expresó lo opuesto.

Acerca del trabajo legislativo, los debates parecen jugar un papel más importante en las decisiones de voto de los senadores brasileños. El 33% de los brasileños encuestados, contra solo 9% de los argentinos, dijo que tienen en cuenta los debates cuando deciden apoyar o no un proyecto de ley. En todas las categorías, el punto de vista de los senadores brasileños con respecto a los insumos técnicos a disposición del Congreso fue significativamente más favorable que el de los senadores argentinos. Los insumos en cuestión incluían apoyo técnico, la oficina de informaciones, los servicios de computación, la biblioteca e infraestructura y equipo.

Resumiendo, esta sección adopta la visión de que el comportamiento legislativo y la organización de las instituciones legislativas son afectados por las reglas electorales de un modo que influye sobre el Congreso Nacional argentino. Poniendo a los legisladores más en deuda con el jefe de partido de la provincia que con los votantes, las reglas electorales de Argentina, junto con un sistema constitucional que establece pocas restricciones sobre las acciones unilaterales del ejecutivo, han creado un Congreso *amateur*, en el cual sus miembros no tienen la experiencia ni los incentivos para iniciar legislación influyente, controlar la administración pública o ni siquiera para invertir en el fortalecimiento de las instituciones legislativas. Estas características, a la vez, tienen importantes implicancias para la calidad de las políticas públicas en Argentina.

Sin embargo, la evidencia presentada aquí muestra que estos legisladores no son políticos aficionados. La ambición progresiva de los legisladores argentinos los hace dejar el Congreso, pero no la política. El eje de las carreras políticas está en las provincias. A su vez, la política de las provincias está fuertemente influenciada por los objetivos y recursos de los gobernadores. La siguiente sección se enfoca en las interacciones de los gobiernos provinciales y los actores políticos nacionales en la crítica esfera del federalismo fiscal.

El juego fiscal federal

En Argentina, la política y las políticas nacionales y subnacionales se encuentran entrelazadas (y enrevesadas) en una medida mucho mayor

que la de otros sistemas políticos federales.¹² Los principales enlaces son el electoral y el fiscal.

Las provincias llevan a cabo una gran parte del gasto público total, pero recaudan una fracción relativamente menor de los impuestos. El gasto de las provincias es del orden del 50% del gasto consolidado total del sector público argentino. Esta cifra se acerca al 70% si se excluye el sistema de pensiones y se focaliza en los gastos “más discrecionales”. Además, el tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente atractivo (como el gasto en empleo público y en programas sociales) porque es más cercano a los intereses de las jurisdicciones representadas con base territorial. En promedio, las provincias financian únicamente el 35% de ese gasto con ingresos propios. El resto de su gasto se financia a partir de un fondo común de recursos recaudados por el Estado nacional, de acuerdo con el mecanismo de la Coparticipación Federal de Impuestos. En muchas provincias pequeñas, la proporción de fondos proveniente de este pozo común constituye más del 80% de sus recursos totales. Los políticos locales, por tanto, disfrutan de los beneficios políticos de buena parte del gasto público, pero afrontan una fracción mucho menor de los costos políticos de la recaudación.

La estructura fiscal provincial es una de las razones por las cuales muchos políticos profesionales están más interesados en desarrollar sus carreras ocupando posiciones en el gobierno provincial (o incluso en el partido a nivel provincial) que en el Congreso Nacional. Sin embargo, los actores poderosos de las provincias (es decir, los gobernadores) dependen, para hacer funcionar sus aparatos gubernamentales y políticos, de la asignación de fondos a partir de un pozo “central”. Es decir, necesitan dinero “nacional” para poder proveer tanto bienes políticos particularistas como bienes públicos en su provincia. Existen varios canales para encauzar los fondos hacia las provincias; los principales son la asignación geográfica del presupuesto nacional y las diversas transferencias que constituyen el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.

El juego por el cual se asignan estos fondos es la fuente de muchas distorsiones políticas y de política, tanto a nivel nacional como provincial. Este juego impacta incluso sobre la calidad de la democracia a nivel local. Los votantes argentinos de las provincias tienen incentivos para

¹² Esta sección se basa en Saiegh, Spiller y Tommasi (2007) y Tommasi (2006) y sus referencias.

premiar a los políticos que son más efectivos en la extracción de recursos del centro.¹³ Estos políticos no son necesariamente los más competentes u honestos administradores.¹⁴ Dados los mecanismos políticos para asignar los fondos, esto añade incertidumbre a las finanzas públicas provinciales, puesto que no es fácil proyectar las asignaciones futuras, lo cual contribuye a disminuir la calidad de las políticas provinciales.

La historia y evolución del Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos están llenas de ejemplos de manipulaciones políticamente oportunistas, ocasionalmente restringidas por mecanismos rígidos e ineficientes (Tommasi, 2006; Iaryczower, Saiegh y Tommasi, 1999). El oportunismo unilateral, bilateral y de coalición (por el gobierno nacional, por una provincia, o por un conjunto de provincias que pasan a ser fundamentales para un voto importante en el Congreso o por alguna otra razón) ha sido moneda corriente en la asignación de fondos del gobierno a las provincias. El ejecutivo nacional ha gozado de amplia discreción sustancial para asignar geográficamente diversos ítems del presupuesto federal (Bercoff y Meloni, 2007). En un intento por prevenir cambios adversos en el futuro (por ejemplo, una reducción de los fondos a una provincia determinada), los actores políticos han tendido a imponer mayor rigidez sobre el Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos, reduciendo la capacidad del gobierno nacional para ajustar la política fiscal ante cambios en las circunstancias económicas. Un ejemplo lo constituye la práctica de atar la recaudación de ciertos impuestos a programas específicos con claros efectos distributivos regionales. Esta práctica de consignación ha llevado a un sistema rígido e intrincado de recaudación y distribución de impuestos federales, bautizado el “laberinto fiscal argentino”.

Los intentos para simplificar ese laberinto, los cuales reflejan también la incapacidad de alcanzar acuerdos intertemporales eficientes, condujeron a los “pactos fiscales” de 1999 y 2000 entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Aquellos pactos generaron un compromiso rígido de transferir un mínimo de ingresos del gobierno central a las provincias, lo cual resultó ser extremadamente difícil de cumplir para el gobierno de

¹³ Jones, Meloni y Tommasi (2007) muestran que en Argentina los votantes, a diferencia de los de Estados Unidos, recompensan el gasto provincial en las elecciones gubernamentales.

¹⁴ Sobre la heterogeneidad de la democracia local en Argentina y su conexión con el federalismo fiscal, véase Sawers (1996), Cleary y Stokes (2006), y sus referencias.

De la Rúa durante la gestación de la crisis de 2001. De manera similar, se ha identificado la falta de cooperación de las provincias como una de las causas inmediatas que llevó al país al *default* (Eaton, 2005; Tommasi, 2006).

Dicho episodio del drama fiscal federal argentino, que produjo uno de los *defaults* más grandes de la historia económica del mundo moderno, fue una clara manifestación de uno de los puntos centrales de nuestro argumento. Los gobernadores provinciales, que son jugadores cruciales en la política nacional y en la formulación de políticas públicas nacionales, y quienes quizá cuenten con un horizonte temporal más prolongado que los otros jugadores, tienen solo un interés secundario en los bienes públicos nacionales (como la estabilidad macroeconómica), en la calidad de las políticas nacionales y, por tanto, en invertir en instituciones (un Congreso profesionalizado, un sistema de servicio civil más fuerte) que puedan mejorar la calidad de las políticas a futuro. Su interés primario –según el cual conceden o niegan su apoyo a las iniciativas del gobierno nacional y sus políticas– es el acceso al fondo común de recursos fiscales.

El débil *enforcement* del poder judicial

El funcionamiento de las instituciones judiciales tiene implicancias directas para la factibilidad de la realización de contratos efectivos entre particulares, entre actores privados y públicos, y aun entre actores políticos. Esta sección se focaliza en este último tema, enfatizando el rol de la Corte Suprema de Justicia como potencial *enforcer* de los acuerdos constitucionales y legislativos. Durante varias décadas, la Corte Suprema de Justicia de Argentina no ha sido un árbitro fuerte e imparcial de los acuerdos políticos. Las razones detrás de este débil *enforcement* judicial radican más en cuestiones políticas que en la falta de jurisprudencia.¹⁵ Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002, 2007) muestran que un modelo de comportamiento estratégico similar al utilizado para estudiar la Corte Suprema de Estados Unidos explica muy bien el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia argentina. Además, la fragmentación de la estructura política argentina sugeriría que la Corte Suprema debería ser fuerte e independiente. Pero la historia política argentina ha llevado a que la Corte tenga un papel mucho menos importante que el de la Suprema Corte en Estados Unidos.

¹⁵ Esta sección se basa en Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002, 2006, 2007).

En particular, desde mediados de la década de 1940, los jueces de la Corte Suprema de Justicia argentina han tenido muy breve permanencia en el cargo (de hecho, entre las más bajas del mundo). Desde 1960 hasta mediados de la década de 1990, los jueces argentinos tendían a durar en promedio menos de cinco años en sus cargos. Esta antigüedad (*tenure*) promedio tan breve ubica al país cerca de la parte más baja de los ránquines internacionales, junto con países que tradicionalmente no se asocian con la estabilidad jurídica y la predominancia del Estado de derecho (como Malawi, Pakistán y Perú), y a una gran distancia de Estados Unidos, donde los jueces de la Suprema Corte permanecen en sus cargos por un periodo de 20 años aproximadamente, o Noruega y Nueva Zelanda, donde la duración media es superior a 15 años (*véase* cuadro 3.5).

La duración breve de los jueces de la Corte argentina es una característica de los últimos 50 años. De hecho, luego de la Primera Guerra

Cuadro 3.5 Duración promedio de las Cortes Supremas de Justicia, países seleccionados, 1960-90 (número de años)

País	Duración judicial	País	Duración judicial
Estados Unidos	18,8	Reino Unido	6,4
Noruega	16,2	Sri Lanka	5,8
Nueva Zelanda	15,3	Chile	5,7
Malasia	14,7	Zambia	5,6
Irlanda	14,7	Ghana	5,5
Australia	14,6	India	5,4
Singapur	14,5	Botsuana	5,2
Canadá	14,2	Filipinas	4,9
Bélgica	13,2	Zimbabue	4,6
Guyana	12,7	Kenia	4,6
Alemania, RF	12,2	Malawi	4,6
Países Bajos	12,1	Pakistán	4,4
Italia	11,1	Argentina	4,4
Jamaica	10,9	Perú	4,0
Trinidad y Tobago	10,6	Rep. Dominicana	3,6
Nigeria	10,1	Camerún	3,3
Sudáfrica	8,3	México	3,3
Bangladesh	8,1	Honduras	2,8
Brasil	7,2	Colombia	1,9
Nicaragua	7,1	Ecuador	1,9
Sudán	6,8	Guatemala	1,8
Francia	6,6	Paraguay	1,1
Israel	6,5		

Fuente: Henisz (2000).

Mundial, la Corte argentina estaba en un sendero de convergencia con la Corte Suprema de Estados Unidos. Desde su creación en 1863, la duración promedio de jueces se incrementó sistemáticamente, alcanzando los niveles de la Corte estadounidense durante la década de 1920. El presidente Perón, durante su primera administración en 1946, impugnó a los jueces de la Corte; un acto que tuvo consecuencias de largo plazo para el país. Desde ese momento, la norma de no manipular la composición de la Corte Suprema se debilitó sustancialmente. Los varios presidentes civiles y militares que se alternaron luego en el poder tendieron a conformar una Corte afín a sus propios intereses. En 1991, la primera vez desde 1946 que un presidente hubiera enfrentado una corte opositora, el presidente Carlos Menem expandió el tamaño de la Corte de cinco a nueve miembros, para garantizarse la mayoría judicial. De hecho, el control sobre la Corte fue tal que, desde mediados de la década de 1940 hasta la asunción de De la Rúa en 1999, ningún presidente enfrentó una corte con una mayoría conformada por un oponente político. De manera similar, desde mediados de la década de 1940 hasta el presente, ningún presidente excepto De la Rúa mantuvo la Corte Suprema intacta. Todos los demás presidentes han manipulado directamente su composición, ya sea mediante la remoción de jueces (en forma directa o a través de amenazas de juicio político) o mediante la expansión o reducción de su composición.

Las Cortes Supremas con jueces de duración breve tienden, naturalmente, a estar más alineadas con el gobierno de turno, y por tanto es menos probable que puedan ejercer un rol fuerte de control judicial sobre las actividades del gobierno. Durante gran parte del siglo XX (debido en su mayoría a los gobiernos de facto, pero también a la alineación política durante los procesos interregnos democráticos provisionales), el ejecutivo disfrutó a menudo de un alto nivel de apoyo político en la legislatura. Este alineamiento es una variable que conduce a la Corte Suprema a no desafiar al gobierno.

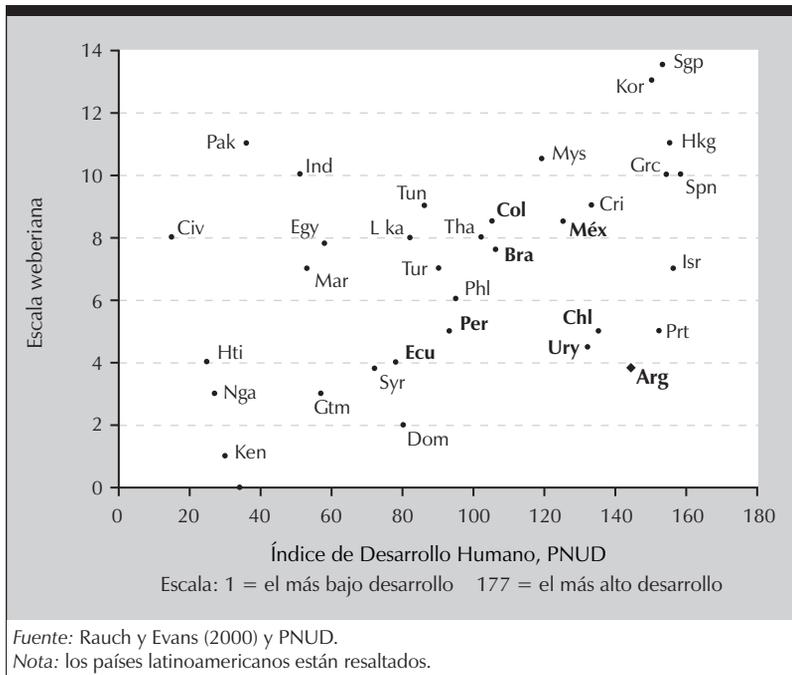
La dinámica de una Corte sin mucha influencia es perversa. La falta de poder y la pérdida de respeto público son hechos que se refuerzan mutuamente. De hecho, durante las elecciones presidenciales de 2003, varios candidatos a presidente prometieron remover a algunos o todos los jueces en actividad.¹⁶

¹⁶ Miller (1997) suministra una interesante interpretación sociológica de la debilidad histórica de la Corte Suprema argentina, comparando su trayectoria con la de su contraparte en Estados Unidos.

Una burocracia sin un principal de largo plazo

Una posible forma de instrumentar acuerdos políticos intertemporales es delegar la implementación de las políticas a una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente. Argentina, sin embargo, no tiene tal burocracia.¹⁷ Aunque el país tiene un sistema de servicio civil más desarrollado que el de algunos de los países más pobres de América Latina, la miopía política y la falta de consistencia han llevado a que la calidad y efectividad de su administración pública estén muy por debajo de lo que debería esperarse de un país con el nivel de capital humano que tiene Argentina. El gráfico 3.1 muestra un índice de “weberianismo” de la burocracia contrastado con el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. Argentina aparece como un *outlier*, con una muy débil burocracia en comparación con su nivel de desarrollo humano.

Gráfico 3.1 Índice de “weberianismo” de la burocracia en relación con el desarrollo humano en 35 países en desarrollo



¹⁷ Esta sección se basa en Bambaci, Spiller y Tommasi (2007).

A pesar de que en diversos momentos han existido en Argentina islas de excelencia burocrática, estas han tendido a no ser respetadas cada vez que su independencia entraba en colisión con los intereses del gobierno de turno. Por ejemplo, la administración actual no ha promovido la independencia del Banco Central o del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), pero ha fortalecido la Agencia de Recaudación de Impuestos. Bambaci, Spiller y Tommasi (2007) suministran evidencia adicional de la naturaleza de avance intermitente (*stop-and-go*) en el desarrollo de capacidades dentro del sector público argentino.

El desarrollo de una burocracia profesionalizada se ha visto impedido por la falta de actores con interés de largo plazo en el sector público argentino (un fenómeno que en el lenguaje de la teoría de principal y agente aplicada al sector público hemos denominado “la ausencia de principales de largo plazo”). En casi todos los sistemas presidenciales los ejecutivos son actores relativamente cortoplacistas; pero en Argentina, donde los miembros del Congreso tampoco son actores de largo plazo, carecen de mayores motivaciones como para hacerse cargo de la administración pública. Como plantea Krehbiel (1991), los legisladores en todas partes tienden a proveer poco de “bienes públicos”, como el control de la administración. Ese efecto se magnifica en Argentina, donde el incentivo clave de los legisladores es atender los intereses de los líderes de partidos provinciales quienes, a su vez, no están particularmente interesados en la calidad (o en la mayoría de los casos en el contenido) de formulación de políticas nacional.

Como consecuencia, cuando la burocracia enfrenta incentivos débiles de largo plazo, sus miembros tienden a ignorar sus obligaciones, y deben ser puestos en práctica controles administrativos exhaustivos para prevenir la corrupción, lo cual reduce a futuro la capacidad de generar políticas efectivas y oportunas. Cada nuevo ejecutivo, incapaz de motivar (o de hacer renunciar) a la burocracia permanente, tiende a realizar un alto número de nombramientos políticos adicionales, por lo general con contratos laborales mucho más flexibles; pueden ser fácilmente despedidos, lo cual ocurre a menudo luego de un cambio de su jefe directo. Estas prácticas han creado una burocracia paralela transitoria. La rotación en los niveles ministeriales y de secretarías también implica rotación en la burocracia paralela. Esta rotación limita el desarrollo del conocimiento institucional y de la cooperación a través de los ministerios y las secretarías, profundiza la heterogeneidad en la calidad de las políticas y refuerza la falta de coherencia de las políticas públicas.

Es bien conocido que la burocracia paralela en Argentina es generalizada, pero su extensión es difícil de medir. En Bambaci, Spiller y Tommasi (2007) presentamos alguna evidencia de que la burocracia paralela constituye una gran parte de los escalones más altos del sector público. Los miembros de la burocracia paralela tienden a ser mejor pagados pero duran un periodo más corto que los empleados públicos permanentes de niveles similares. Son vinculados mediante una variedad de contratos temporales. (Por esta razón, en Argentina se conocen como “contratados”.)

Aunque en principio los partidos nacionales podrían haber desarrollado un cuerpo de funcionarios públicos potenciales, la fragmentación provincial de los partidos (la desnacionalización, Leiras, 2006) ha hecho que dicho posible desarrollo se haya dejado de lado y haya sido dominado por la práctica de una burocracia paralela compuesta por individuos fuertemente alineados con el secretario o el ministro de turno. Muchas veces dichas lealtades se construyen a nivel provincial, generando una cierta tendencia a “colonizar” áreas del Estado nacional con personas de la provincia de origen de los líderes de turno.¹⁸

La libertad de acción del ejecutivo

Las secciones previas han caracterizado un ambiente de elaboración de política pública en el cual las instituciones (por ejemplo, el Congreso) designadas para facilitar la discusión política, la negociación y el *enforcement* intertemporal de acuerdos son débiles; a algunos jugadores políticos clave (los gobernadores) les importa poco la calidad de las políticas nacionales y también están ausentes los mecanismos complementarios de *enforcement*, como una justicia o una burocracia fuertes. Estos factores refuerzan y son reforzados, a modo de equilibrio general, por la capacidad y la tendencia del ejecutivo a actuar unilateralmente.

Existen varios motivos por los cuales el ejecutivo tiene la capacidad de realizar movimientos unilaterales y de esa manera deshacer posibles acuerdos previos –por ejemplo, legislativos–. Estos incluyen el hecho de que la Corte Suprema ha tendido a estar alineada con el presidente, la ausencia de una burocracia fuerte e independiente y el resultado “de

¹⁸ Un ejemplo reciente es el de los altos niveles de la administración del presidente Kirchner (2003-07), quien gobernó acompañado por un alto número de personas de su escasamente poblada provincia de origen, Santa Cruz.

equilibrio general” de que el Congreso no ha construido mayores capacidades técnicas.

El proceso presupuestario es un buen indicador de esta última característica. La incapacidad del Congreso para monitorear y controlar el presupuesto le ha dado al ejecutivo un amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos. Durante muchos años, desde comienzos del siglo XX, el Congreso no ha aprobado a tiempo el presupuesto enviado por el ejecutivo, lo cual en la práctica ha significado que la administración ha funcionado de manera independiente del Congreso. En años de alta inflación, por lo general el ejecutivo ni siquiera se molestaba en presentar un presupuesto. Incluso en el periodo de baja inflación de la década de 1990, aunque los presupuestos comenzaron a ser aprobados a tiempo, el Congreso no ejerció su control ex post de la ejecución. De hecho, el proceso formal de evaluación del presupuesto (la Cuenta de Inversión) ha tendido a ser aprobado por el Congreso con demoras de tantos años que la consideran una herramienta inútil. Jones (2001, p. 161) indica que casi toda la actividad presupuestaria relevante sucede en las oficinas del ejecutivo y no en el Congreso: “... casi no hay modificaciones relevantes del presupuesto enviado por el ejecutivo durante el tratamiento parlamentario de la ley de presupuesto”. Además, señala que, a pesar de que los ministerios y otros entes públicos presentan planes presupuestarios detallados a la Oficina Nacional de Presupuesto, perteneciente al ejecutivo, el borrador final enviado al Congreso contiene únicamente el gasto a nivel agregado.¹⁹ Las prácticas presupuestarias durante la década de 1990 tendieron a sobrestimar los ingresos, y el mecanismo de ajuste (no legislativo) ex post dio una gran libertad de acción a la Secretaría del Tesoro para asignar fondos escasos. La Secretaría de Hacienda ha seguido la práctica de asignar fondos ex post según una combinación de sus propios caprichos y de la presión ejercida desde los distintos ministerios, ocasionalmente arbitrados por el presidente.²⁰ Un patrón similar ha emergido durante las administraciones de los Kirchner, en que la asignación discrecional de fondos se ha utilizado generalmente

¹⁹ Véase también Abuelafia y otros (2010).

²⁰ Según entrevistas personales de los autores con el ex secretario de Hacienda Pablo Guidotti. Véase también Baldrich (2003), quien en 2001 fue secretario de Hacienda, y Abuelafia y otros (2005).

como moneda de premios y castigos a líderes provinciales y municipales a cambio de lealtades políticas (Ardanaz y otros, 2010; Bercoff y Meloni, 2007).

El poder unilateral del ejecutivo argentino también ha estado fundado en una serie de prácticas que han tendido a concederle al presidente más poder que el que las reglas formales le otorgan. Una práctica común ha sido que el Congreso explícitamente le delegue al ejecutivo el poder sobre alguna legislación. Esto es, en parte, una consecuencia de “equilibrio general” de la falta de interés de los legisladores en el proceso de formulación de políticas. Otro factor que ha incidido en esta dirección es la historia de inestabilidad democrática. La ausencia de un poder legislativo durante las frecuentes dictaduras militares del siglo XX ha tendido a centralizar las acciones y expectativas de múltiples actores de la sociedad en el ejecutivo (Acuña, 1995; De Riz, 1986; Llanos, 2002a).

Existen también estipulaciones constitucionales explícitas que han facultado al presidente de la capacidad de “reglamentar” la implementación de las leyes sancionadas por el Congreso, así como algunas lagunas constitucionales interpretadas favorablemente por cortes supremas complacientes, que garantizaron a los presidentes en el pasado el poder de sancionar Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) (Carey y Shugart, 1998b; Molinelli, Palanza y Sin, 1999). Los DNU son regulaciones dictadas por el ejecutivo a través de las cuales se toman decisiones que normalmente solo podrían tomarse mediante una ley aprobada por el Congreso. Antes de 1994, estos decretos no se encontraban explicitados en la constitución y los juristas estaban en desacuerdo con respecto a su constitucionalidad. Estos decretos son supuestamente válidos siempre y cuando sean dictados en respuesta a situaciones de extrema gravedad que pongan en peligro la continuidad del Estado o impliquen un colapso social. Este texto ambiguo abre la posibilidad a toda clase de interpretaciones y, por consiguiente, a la discrecionalidad presidencial, especialmente con cortes supremas serviles. Durante los 130 años desde la sanción de la Constitución en 1853 hasta el retorno de la democracia en 1983, se dictaron 25 DNU; el presidente Alfonsín aprobó 10 DNU durante su administración de 1983-89. Fue el presidente Menem quien usó y abusó de este recurso legislativo 166 veces (o más, dependiendo de cómo se los cuente), recurso que fue validado por una Corte Suprema que él mismo formó (Mustapic, 2002). Esta práctica ha continuado en

las administraciones posteriores. El presidente Kirchner produjo 193 DNU en sus primeros tres años en el cargo (2003-06).²¹

La capacidad del ejecutivo de “comprar” políticas (a través del federalismo fiscal y otros canales políticos) también depende de los resultados electorales. Los actores institucionales como el Congreso y los actores políticos cruciales como los gobernadores han tendido a seguir una de dos estrategias: una es de confrontación, haciendo la vida del presidente tan difícil como sea posible; la otra es cooperar “ciegamente” con el ejecutivo a cambio de algunos favores de corto plazo. La elección entre estas dos estrategias se ha guiado por una combinación de consideraciones partidarias y de disponibilidad de recursos. Cuando el partido en ejercicio del poder ejecutivo no coincide con los colores de los gobernadores (y las mayorías del Congreso) y cuando los recursos (fiscales) en manos del ejecutivo son bajos y decrecientes, una estrategia de confrontación (como la utilizada por los gobernadores y líderes peronistas durante la caída del gobierno de De la Rúa en 2001) es más probable. En otras épocas (más “normales”), intercambiar votos por dinero es la estrategia más común. En cualquier caso, estos comportamientos reflejan la ausencia de incentivos para cooperar intertemporalmente en la construcción de políticas públicas efectivas.

Calvo y Murillo (2005) proveen un análisis detallado de los canales partidarios para el intercambio de votos por recursos fiscales. Muestran que los presidentes peronistas tienen una gran ventaja en este juego, dado el mejor manejo y control de su partido sobre la política a nivel subnacional y de las redes de intercambio clientelares. Curiosamente, esto ha llevado a un patrón de comportamiento que Calvo y Murillo llaman “la nueva ley de hierro de la política argentina”. Hace un par de décadas, se decía que la ley de hierro de la política argentina era que únicamente los peronistas podían ganar la presidencia en elecciones libres y abiertas. Dicha ley se rompió con las victorias de Alfonsín en 1983 y de De la Rúa en 1999, pero puede haber sido remplazada por otra que dice: “otros pueden ganar, pero solo los peronistas pueden gobernar”.

²¹ Contar los DNU no es un ejercicio trivial, pues todos los tipos de decretos presidenciales reciben un número consecutivo, ya sean DNU o de otro tipo más relacionados con las actividades presidenciales comunes y corrientes. Para obtener detalles sobre las diferentes fuentes y cifras, véanse Braguinsky y Araujo (2006), Serrafero (2005), Ferreira Rubio y Goretti (1998), y sus referencias.

Conclusión

Este capítulo comenzó con la observación de que las políticas de Argentina han cambiado dramáticamente a lo largo del tiempo, y con el argumento de que su falta de capacidad para formular políticas públicas consistentes es la razón detrás de sus infortunios económicos. Argumentamos que las deficiencias de las políticas públicas argentinas son el resultado de un proceso de formulación de políticas en el cual los actores clave tienen pocos incentivos para cooperar mutuamente y pocas capacidades para sostener acuerdos, lo cual los lleva a acciones políticas miopes. Argentina, por ende, ha sido incapaz de construir un sendero consistente de política económica, social e internacional.

Argentina posee un ambiente de formulación de políticas nacional dominado por ejecutivos que tienden a tener la libertad de acción necesaria para perseguir cualquier política que se les ocurra, dado que pueden comprar con “generosidad fiscal” el apoyo de los cuasifeudales gobernadores provinciales.²² Tal configuración es en cierta medida sorprendente en un país que tiene una estructura constitucional de separación de poderes similar a la de Estados Unidos. A pesar de poseer una estructura constitucional básica en común, el funcionamiento de las instituciones políticas en Argentina no podría ser más diferente que el de Estados Unidos. El Congreso argentino no constituye ni el escenario donde se negocian las políticas clave, ni un lugar muy atractivo para desarrollar una carrera política. La Corte Suprema argentina no es una institución respetada con poder para actuar como un control real del poder ejecutivo. En Argentina no hay delegación de políticas a agencias profesionalizadas e independientes, con personal idóneo, a la vez supervisadas por el Congreso a través del poder presupuestario. El único punto de veto suelen constituirlo los gobernadores provinciales, cuyo principal objetivo es incrementar la cantidad de fondos federales que obtienen para financiar las actividades del sector público de las provincias, así como sus aparatos políticos (ambas cosas a menudo coinciden).

En tal escenario, los grupos de interés, como empresas y sindicatos, también siguen estrategias no cooperativas, intentando maximizar los pagos de corto plazo cada vez que tienen acceso a los recursos del Es-

²² Y las veces que esto no es así, se salta al otro extremo de una total incapacidad de hacer ninguna política, dada la feroz oposición de actores poco interesados en los bienes públicos nacionales.

tado.²³ Es decir que, entonces, los actores socioeconómicos también llevan a cabo estrategias políticas cortoplacistas. La maximización a corto plazo de las oportunidades políticas también reduce sus horizontes como actores económicos. La naturaleza cortoplacista de la mayoría de los acuerdos institucionales y de política parece ser bien entendida por los agentes económicos, quienes, por ejemplo, no aportaron demasiado al sistema “privatizado” de pensiones, sistema que años más tarde fue desmembrado por el gobierno de Cristina Kirchner. Alguna credibilidad de corto plazo en la política monetaria y cambiaria fue adquirida a través del rígido (y al final, costoso) régimen de convertibilidad.²⁴

Durante la década de 1990, Argentina llevó a cabo un sorpresivo y brusco giro hacia la formulación de políticas orientadas al mercado. Consistentemente con la lógica de formulación de políticas aquí descrita, dicho cambio no fue el resultado de un debate público razonado en el cual la mayoría de los actores políticos relevantes acordaron que esa transformación de las políticas era el curso de acción más deseable para el país. Por el contrario, fue una sorpresiva decisión del presidente de turno, aprobada por el Congreso por medio de votos que fueron, en buena medida, comprados a través del sistema de federalismo fiscal y otros mecanismos relacionados.²⁵ La implementación de estas reformas reflejó la naturaleza no cooperativa del proceso de formulación de políticas descrito en este capítulo, lo cual se manifestó en diversas características peculiares de las políticas de la década de 1990, como la rigidez del régimen de convertibilidad, las ineficiencias de los acuerdos fiscales federales, la falta de *enforcement* de algunas políticas y la incoherencia entre sectores de las políticas reguladoras y de privatización. El experimento en general, incluyendo el régimen de convertibilidad,

²³ Esto fue evidente durante la experiencia de “reforma” de la década de 1990, en la cual muchas medidas de reforma se construyeron a través de un mecanismo de “pagos por adelantado” a ciertos actores clave, como grupos empresariales locales favorecidos por las privatizaciones, sindicatos favorecidos por las reformas en los sistemas de pensiones y de salud, y fondos de pensiones que se beneficiaron de la carga de altas comisiones por adelantado.

²⁴ Etchemendy (2002), Murillo (1997, 2001) y Kay (2003) presentan evidencia sobre los beneficiarios de corto plazo de los intercambios políticos detrás de las reformas orientadas al mercado (*véase* también Acuña y otros, 2007). Galiani, Heymann y Tommasi (2003) describen la dinámica política y económica detrás del origen y mantenimiento de la convertibilidad y su caída.

²⁵ *Véase* Acuña y otros (2007).

no terminó bien, al menos según la evaluación posterior del público argentino. Las administraciones de los Kirchner han ayudado a construir esta interpretación negativa de los procesos de reforma de la década de 1990 y la han capitalizado políticamente. Muchas de las acciones más significativas de estos últimos dos gobiernos han consistido en revertir las políticas previas, en la mayoría de los casos con graves problemas de implementación y sin atacar los verdaderos problemas de fondo (como en los casos de las reformas educativas y de pensiones). Resulta claro que, a menos que haya algunos cambios fundamentales en las prácticas del juego político, Argentina continuará experimentando vaivenes y políticas de baja calidad, independientemente de su orientación.

4

En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil

*Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller
y Carlos Pereira*

Introducción

La constitución brasileña de 1988 definió las instituciones políticas en Brasil y los poderes de los actores políticos en el proceso de formulación de políticas para el último periodo democrático. Como consecuencia, 1988 es el punto de partida natural para el análisis del juego político reciente en Brasil. En este país, los fuertes poderes presidenciales hacen del presidente un actor fundamental en el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, su poder no es ilimitado ya que cuenta con amplios controles por parte del Congreso, el poder judicial, los gobernadores estatales y el Ministerio Público (fiscales). La formulación de políticas encuentra su eje central en la interacción entre el presidente y los congresistas; las acciones de cada uno están delimitadas por su relación con el electorado. La relación entre el presidente y el electorado depende considerablemente de la percepción que tienen los ciudadanos respecto del cumplimiento de los objetivos económicos en términos de crecimiento, oportunidades y disminución de la pobreza. La relación entre los miembros del Congreso y sus electores se basa mayormente en la redistribución de rentas y bienes públicos.

Dado que cada uno de los agentes persigue agendas diferentes, pero ambos deben estar de acuerdo para poder llevar adelante su agenda, los dos pueden beneficiarse de las ganancias del intercambio. Dados los incentivos de los presidentes para alcanzar el objetivo de una economía

fuerte, enfocan sus acciones primero en mantener la estabilidad fiscal y monetaria (como a través del Plan Real y la reforma previsional).¹ A fin de alcanzar este objetivo, que no es necesariamente el mismo objetivo que tiene cada legislador individual, los presidentes han usado fondos presupuestarios y otros beneficios para negociar con los congresistas por sus votos en temas fundamentales de la legislación. Un elemento clave en este intercambio es la asignación de posiciones ministeriales y nombramientos en la burocracia.

Dado que una gran porción del presupuesto está preasignada a ciertas áreas de política como las pensiones, salud y educación, y otra porción importante tiene que utilizarse para asegurar el mantenimiento de una política fiscal sana, solo un porcentaje menor puede utilizarse para políticas más ideológicas, como reforma agraria y medio ambiente (llamadas aquí residuales). Las políticas residuales tienen diferentes efectos electorales para el presidente y los miembros del Congreso en función del grado en que alcancen los objetivos nacionales (según el cual el presidente puede reclamar más crédito) o los objetivos geográficos, como la reducción de la pobreza en el Noreste (de manera tal que los diputados y los senadores reciben relativamente más beneficios electorales). Este “juego” entre los distintos jugadores con poder de veto tiene restricciones que surgen por los *shocks* externos. Estos *shocks* pueden tener implicancias presupuestarias, tanto positivas como negativas.

Por lo tanto, resumiendo el análisis hasta el momento, dentro del juego político del Brasil, el presidente tiene un incentivo primordial para mantener el presupuesto bajo control dentro de un rango objetivo en términos del PIB, puesto que serios desbalances fiscales podrían llevar a serias sanciones monetarias y fiscales impuestas a través del mercado internacional de capitales. La dinámica del juego político lleva a resultados de políticas que se clasifican en cuatro amplias categorías: estable pero adaptable, fondos comunes con fines electorales, atada, y residual.

¹ Fernando Henrique Cardoso, como ministro de Hacienda, puso en marcha el Plan Real, que condujo a la estabilidad de precios. El éxito del Plan Real también contribuyó a la victoria de Cardoso en su primera elección presidencial.

La variable dependiente: características de las políticas públicas

El propósito de este estudio no es analizar los detalles de cada una de las políticas específicas adoptadas en Brasil; más que eso, consiste en explicar las características de las políticas públicas: es decir, las características comunes que sistemáticamente impregnan esas políticas.

Brasil posee cuatro categorías de políticas. La primera categoría consiste en las políticas que son estables y adaptables a los *shocks*. En los últimos años dentro de esta categoría se han encontrado las políticas fiscal y monetaria; es decir, las que tienen un impacto directo sobre el crecimiento y la estabilidad económica. La segunda categoría incluye a las políticas usadas por el presidente para proveer patrocinio a otros actores políticos a cambio de apoyo en la aprobación de su agenda de reformas; es decir, transferencias o gasto público geográficamente concentrados. La tercera categoría incluye las políticas que, habiendo sido programadas, no pueden ser cambiadas fácilmente y, en consecuencia, son rígidas y menos susceptibles a *shocks* económicos y políticos. En Brasil, políticas como educación y salud, que tienen un propósito nacional y generan importantes externalidades positivas en la sociedad que no son realizables en el corto plazo, pero sí en periodos futuros, tendieron a ser aplazadas por los formuladores de políticas miopes en favor de las políticas de la primera categoría. Por eso, en algún momento se alcanzó consenso para aislar esos gastos y predeterminarlos en el presupuesto. La categoría final consiste en las políticas residuales, las cuales incluyen asuntos a los que se da prioridad solo una vez que los objetivos de las políticas en la primera categoría se hayan garantizado. Estas suelen ser políticas relacionadas con asuntos como seguridad, medio ambiente y la reforma agraria. Estas políticas tienden a ser volátiles, y oscilan de acuerdo con los vaivenes políticos, como cuando un nuevo presidente asume su cargo. En general, se espera que las políticas con mayor contenido ideológico, como la reforma agraria y el alivio de la pobreza, estén en este grupo. Sin embargo, la infraestructura ha sido tratada cada vez más como una política residual. Por ello, ha sido un tema recurrente de discusión durante el periodo la necesidad de incluir los gastos en infraestructura en las cuentas fiscales de manera que cuenten a favor del cumplimiento de las metas fiscales para darles mayor énfasis.

El trabajo analítico de este capítulo se concentra en demostrar cómo un mismo conjunto de instituciones políticas da lugar a políticas públicas con características muy disímiles de acuerdo con el sector o área a la que pertenezca según su rol en el juego político.²

Las características claves de las instituciones políticas brasileñas pueden describirse a partir de los conceptos de separación de poder y separación de propósitos (Haggard y McCubbins, 2001). Aunque los detalles cambiaron, la Constitución de 1988 conservó la idea de un presidente con gran poder, heredada de la dictadura militar de 1964-85.³ Los fuertes poderes presidenciales por lo general han permitido a los presidentes proponer y aprobar gran parte de su agenda política. Si bien tal escenario puede parecer peligroso dada la historia latinoamericana de presidentes fuertes, las instituciones políticas brasileñas proveen dos conjuntos de salvaguardas en contra del abuso de esos poderes. La primera es que la conexión electoral para el presidente es tal que este tiene incentivos para llevar adelante políticas macroeconómicas sensatas, pues es visto por el electorado como responsable por los resultados relacionados con asuntos básicos como una economía fuerte, crecimiento económico y estabilización. Dados los poderes presidenciales fuertes, la responsabilidad

² El punto de partida de este análisis es la Constitución de 1988, que define el conjunto actual de instituciones políticas que determina los jugadores y sus competencias. Aunque técnicamente este análisis abarca todo el periodo desde 1988, el ajuste es claramente más fuerte en el periodo posterior a 1994, que incluye los dos periodos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso, así como el actual mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Es más difícil ver un patrón en el periodo 1988 a 1994, ya que abarca el último año de la presidencia de Sarney (1989), la destitución de la presidencia de Collor (1990-92) y los años intermedios de Itamar Franco (1992-93). Durante este tiempo, las nuevas instituciones políticas aún estaban en proceso de ser implementadas y desarrolladas. Sin embargo, el modelo presentado aquí también se aplica a este periodo, ya que muchos de los cambios posteriores se construyeron sobre la base de los cambios institucionales que se produjeron durante este tiempo, que también fue importante para los actores políticos en cuanto a definir y aprender las reglas del juego. Por tanto, el objetivo de este estudio de que los presidentes tienen incentivos para aplicar una política macroeconómica sensata no queda desvirtuado por la conducta poco ortodoxa durante este primer periodo.

³ Esto fue consecuencia de una transición pacífica y voluntaria de una dictadura militar a un gobierno civil. Como resultado, la Constitución de 1988 fue escrita por el Congreso pero con aportes considerables del presidente Sarney, quien heredó fuertes poderes presidenciales. Es lógico que un presidente militar fuerte quisiera asegurar que la nueva constitución no redujera esos poderes. De hecho, una de sus grandes preocupaciones fue garantizar un año adicional en el cargo por constitución.

por un fracaso en estas áreas no puede volcarse de manera creíble sobre otros actores políticos como el Congreso o el poder judicial. La segunda salvaguarda es que, aunque la separación de poderes está claramente sesgada hacia el presidente, muchos otros actores políticos con diferentes motivaciones (separación de propósito) pueden controlar las acciones del presidente en diferentes formas. Así, si un presidente incompetente o malintencionado fuera a tomar el poder, el fuerte presidencialismo no conlleva un cheque en blanco para aplicar una política equivocada.

Por lo tanto, el presidente tiende a usar sus poderes para continuar una agenda de políticas y reformas estables y adaptables. Debido a que la separación de propósito inherente en las instituciones políticas tiene al presidente persiguiendo bienes públicos amplios, en oposición a otros actores políticos con voz y voto en la elaboración de la legislación que tienen circunscripciones más estrechas (particularmente el Congreso y en menor grado los gobernantes), existe un potencial para el conflicto. Sin embargo, las reglas legislativas permiten negociar apoyo a cambio de patrocinio entre el Congreso y el presidente (Alston y Mueller, 2006). Este último puede utilizar sus poderes para controlar la agenda legislativa y crear una coalición estable de apoyo que permita una reforma política. Cualquier otra coalición no coordinada por el presidente sería inherentemente inestable, como si no tuviera ningún mecanismo de aplicación para asegurar lealtad y prevenir las deserciones. Además, el presidente posee discreción considerable sobre el patrocinio, como puestos de trabajo y enmiendas presupuestales individuales, los cuales, junto con los incentivos de carrera de los congresistas (estudiados en la tercera sección), llevan al bien institucionalizado intercambio de apoyo a las políticas por patrocinio. Aunque estos intercambios son a menudo vistos como menos que legítimos por la prensa y la mayoría de la sociedad, forman la base de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Brasil, y este estudio sostiene que dichos intercambios conducen a altos niveles de gobernabilidad que permiten llevar a cabo reformas importantes. Además, se puede argumentar que esto se produce a un bajo costo para el ejecutivo porque las instituciones políticas facilitan los intercambios (*véase* la discusión de enmiendas presupuestales individuales en la siguiente sección), y el patrocinio que se ofrece es una parte pequeña del presupuesto (Pereira y Mueller, 2002, 2003).

El resultado es que el Congreso tiende a aprobar muchas de las reformas políticas propuestas por el ejecutivo, pero mantiene algún control

sobre los poderes del presidente.⁴ Esta interacción determina las cualidades de las políticas en la primera y segunda categorías analizadas anteriormente: por un lado, políticas macroeconómicas estables y, por otro, la existencia de gasto público con fines electorales. Solo cuando la divergencia de preferencias entre el presidente y el Congreso es suficientemente alta, no existe margen de negociación y por ello no se consiguen ganancias de intercambio. Es decir, el costo del patrocinio necesario para aprobar esas reformas es más alto que los beneficios para el presidente. Esto puede conducir a parálisis en la negociación de dicho asunto; una acción presidencial explícita para evitar el asunto o suavizarlo significativamente; o intentos del ejecutivo por eludir al Congreso, por ejemplo, a través del poder del decreto (discutido en la siguiente sección), el cual puede entonces llevar a la intervención de otros actores políticos, como el poder judicial. Sin embargo, en la siguiente sección se argumenta y se ofrece evidencia de que, excepto en pocos casos de gran envergadura, como la reforma pensional durante la presidencia de Cardoso y la reforma fiscal durante el periodo del presidente Lula, el presidente generalmente ha obtenido lo que ha deseado, con la excepción de estos otros resultados.

Dependiendo de su éxito al alcanzar los objetivos políticos de máxima prioridad, el presidente decidirá cuáles políticas residuales perseguirá y cómo lo hará. Así, las políticas residuales son contingentes sobre el espacio que hay en la agenda legislativa, al igual que sobre la disponibilidad presupuestaria. Estas, a su vez, se ven afectadas por los *shocks* económicos y políticos. La quinta sección brinda un ejemplo de cada tipo de *shock*: el efecto de la devaluación del real en 1999 y el resultado incierto de la elección de Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula”) como presidente. En cada uno de estos casos se mostrará cómo el proceso presupuestario se usó para lograr una recuperación mediante la reducción de la ejecución de las políticas residuales en el presupuesto. Esto implica que muchas de esas políticas se caracterizarán por su alta volatilidad. Dada esta tendencia inherente hacia la volatilidad de las políticas residuales, los actores políticos pueden con frecuencia programar algunas políticas en que se considera que la volatilidad puede ser particularmente perjudicial.

⁴ Esta interacción entre el presidente y el Congreso en Brasil se describe formalmente en Alston y Mueller (2006). Para conocer el reciente éxito del ejecutivo en la enmienda de la constitución, véase Melo (2002).

Este es especialmente el caso con las políticas de educación y salud, que son cruciales para el bienestar socioeconómico, ya que algunos políticos pueden estar tentados a retener recursos debido a que los efectos de esas políticas no suelen reflejarse en el corto plazo. Así, en algún “momento constitucional”, los políticos establecen impedimentos para cambiar estas políticas, atando de manos a los futuros actores. Esto resulta en políticas rígidas, que son ventajosas cuando dicha rigidez limita el comportamiento oportunista, pero tienen el costo de reducir la capacidad de adaptarse a futuras contingencias imprevistas.

Instituciones políticas

Esta sección ofrece una visión general de las instituciones políticas brasileñas y cómo estas afectan el proceso de formulación de políticas. La discusión empieza con un análisis sobre la manera en que la Constitución de 1988 estableció las instituciones políticas actuales y cómo eso ha cambiado de manera endógena como un mecanismo importante para generar un compromiso para la reforma política. Luego describe los poderes de los distintos actores que participan en el juego político.

La constitución

La Constitución de 1988 estableció las reglas del juego político actual en Brasil. Una Asamblea Constituyente convocada en 1987 redactó el borrador. Esta asamblea se creó luego de atribuir competencias especiales a la legislatura ordinaria y no mediante la celebración de nuevas elecciones con el propósito de redactar una nueva constitución. La nueva constitución refleja un número de principios defendidos durante mucho tiempo por la oposición: la descentralización, la transparencia, la participación, el control social y la redistribución. Estos principios produjeron una transformación importante en los patrones de la formulación e implementación de políticas. En términos de las relaciones fiscales e intergubernamentales, la constitución descentralizada delegó la autonomía administrativa a los gobiernos subnacionales y redistribuyó las responsabilidades funcionales. Además, estableció un nuevo régimen de atribuciones fiscales mediante el cual a los estados y municipios se les otorgaron no solo nuevas competencias en materia fiscal, sino también una mayor proporción de los ingresos fiscales federales. La constitución creó nuevos recursos para los estados y municipios al ordenar las trans-

ferencias automáticas de fondos federales. También dispuso la descentralización de las políticas públicas en un gran número de sectores que van desde la salud y la educación a la política ambiental. Además, la constitución estableció acuerdos de participación multinivel destinados al control social. Estos incluyen un mayor papel para los *Tribunais de Contas* (Tribunales de Cuentas) y el *Ministerio Público* (fiscales), al igual que la descentralización del poder judicial.

Aunque la nueva Asamblea Constituyente se caracterizó por el fuerte deseo de romper con un largo periodo de gobierno autoritario, una serie de innovaciones institucionales representaron un elemento de continuidad. A pesar de que la nueva constitución (en virtud del artículo 2 de las cláusulas provisionales) ordenó un plebiscito sobre el régimen y sistema de gobierno que se estableció para aplicarlo en 1993, la mayoría de sus características supuso una presidencia fuerte.

La adopción de la constitución puede verse como un momento crucial en el tiempo, con importantes desarrollos dependientes de su pasado. Debido a que fue formulada durante un momento histórico único, incorpora una amplia gama de exigencias políticas, sociales y corporativas que se habían mantenido en silencio bajo el régimen militar centralizado. Como resultado, con 250 artículos en el texto principal y uno adicional de 75 artículos provisionales, la constitución es inusualmente larga y abarca muchos asuntos muy específicos de políticas no constitucionales. La decisión de crear una constitución tan amplia y detallada puede atribuirse a la ausencia total de confianza y credibilidad política en aquel momento. Así, escribir un artículo de la constitución era un método institucional “seguro” por el cual los actores políticos podrían realizar transacciones políticas con cierto grado de seguridad de que sus acuerdos y disposiciones entrarían en vigor. Como resultado, la constitución surgió con los principales asuntos políticos ya programados, lo que significa que los cambios requerirían enmiendas constitucionales. De hecho, gran parte del capital político de los presidentes Cardoso y Lula se gastó en eliminar determinados asuntos de la constitución, es decir, suprimir artículos y, posteriormente (aunque no siempre), legislar sobre los mismos asuntos a través de leyes ordinarias. El alto nivel inicial de constitucionalización produjo una gran rigidez en la política pública en general. Sin embargo, esto no impidió la aprobación de los programas de reforma de las administraciones de Cardoso o Lula da Silva.

El análisis anterior ayuda a explicar por qué la Constitución de 1988 es la constitución más modificada en la historia del país. La primera Constitución de Brasil, promulgada en 1824, duró 65 años y fue modificada una vez. La segunda, que estableció la forma republicana de gobierno, duró desde 1891 hasta 1930, y también fue modificada una sola vez. La Constitución de 1946 duró 21 años y fue modificada 27 veces. Las constituciones militares de 1967 y 1969 se modificaron 26 veces en un periodo de 21 años. Por el contrario, la Constitución de 1988 se modificó 37 veces en 12 años. Entre 1988 y febrero de 2001, se presentaron al Congreso 2.424 enmiendas constitucionales. Bajo el primer mandato del presidente Lula da Silva se aprobaron tres nuevas enmiendas constitucionales. La tasa anual promedio de enmiendas de la Constitución entre 1988 y 2003 alcanzó a 3,5. Para el periodo comprendido entre 1992 (cuando la primera enmienda fue aprobada) y 2003, la tasa media anual de enmiendas fue de 4,4 (una tasa extremadamente alta con respecto a cualquier estándar).

Estas tasas son aún más importantes porque el cambio constitucional requiere la aprobación en dos vueltas de votación en cada cámara, por mayoría absoluta de las tres quintas partes. Otros requisitos de procedimiento incluyen los siguientes: al ejecutivo no se le permite cambiar la constitución por medio de decretos provisionales (*medida provisória*). Asimismo, el ejecutivo no puede recurrir a los procedimientos de especial urgencia, a través de los cuales puede exigir unilateralmente una votación sobre un proyecto de ley por delante de cualquier otra propuesta legislativa. Más aún, el voto debe ser nominal (lo que aumenta los costos políticos de aprobar las propuestas impopulares). Los costos de transacción política de asegurar la aprobación legislativa son, por tanto, mucho más altos para las enmiendas constitucionales que para la legislación ordinaria. En comparación con otros países, sin embargo, los requisitos para la aprobación de las enmiendas constitucionales no son muy estrictos; Brasil pertenece a un grupo de países cuyas constituciones son de las más fáciles de modificar (Melo, 1998).

Además de las dificultades de procedimiento, hay que señalar que la constitucionalización y desconstitucionalización (insertar y eliminar las disposiciones de la constitución) son procesos políticos muy diferentes y asimétricos. Para la constitucionalización, los problemas de acción colectiva socavan la capacidad del público para introducir intereses particulares. Para la desconstitucionalización se sostiene lo contrario: los

beneficios de retirar la captura de rentas y privilegios de la constitución requieren la superación de la resistencia de los intereses organizados y sectoriales. Las reformas que desconstitucionalicen decretos dan lugar inicialmente a la legislación referente a la expedición de una *medida provisória*. En este clima, la falta de confianza y el comportamiento oportunista han impedido que se den algunos pactos que hubiesen aumentado el bienestar. Dos ejemplos son las iniciativas de reforma fiscal para asignar el poder de recaudar impuestos al valor agregado a los gobiernos locales, estatales y federales, y la eliminación de los aranceles sobre las exportaciones por parte de los estados. Estas políticas potenciales no se implementaron porque ningún mecanismo de compensación creíble pudo ponerse en marcha por el gobierno federal durante una etapa de transición. La falta de confianza existió porque el ejecutivo tiene grandes poderes y autoridad para emitir decretos. Muchos congresistas vieron la supresión de los artículos de la constitución como un mecanismo por el cual el ejecutivo puede imponer unilateralmente sus preferencias. En otras palabras, algunos consideran la desconstitucionalización como el equivalente a darle un cheque en blanco al ejecutivo.

Muchos asuntos constitucionales tienen una influencia directa sobre la estabilidad fiscal y financiera y, por tanto, ponen la constitución en el centro de la escena del juego político descrito anteriormente. Estos asuntos incluyen las normas que definen las prestaciones de seguridad social, la disposición que establece los niveles de remuneración y de contratación y despido de personal, la estipulación de las zonas no abiertas a la propiedad extranjera, la definición de las normas impositivas y de asuntos fiscales de los gobiernos subnacionales y la independencia del banco central. Por tanto, sostenemos que el juego político aquí descrito es en gran parte un “juego de cambio constitucional”. Garantizar estatus constitucional a ciertas áreas políticas es una parte integral de la programación. Como se señala más adelante, esta fue la estrategia seguida en las áreas de educación y salud. En estos casos, programar representó una estrategia de compromiso previo del ejecutivo y los legisladores.

En este juego, el Tribunal Supremo desempeña el papel de un poder de veto a causa de la institución de revisión judicial en el país. Los jugadores pueden utilizar dos instrumentos en el juego de la revisión judicial: la *ação direta de inconstitucionalidade* (ADIN, una petición para anular una decisión o norma legal porque se presume que es inconstitucional) y la *ação declaratória de constitucionalidade* (una petición para

la confirmación de constitucionalidad de una decisión o norma legal). Ambos son decididos por el Tribunal Supremo (*Supremo Tribunal Federal*). El primer tipo de petición puede ser iniciado por el presidente, los partidos en el Congreso, el Fiscal General, los presidentes (*mesas*) del Senado, la Cámara de Diputados y de las asambleas legislativas estatales, los gobernadores, la asociación de abogados, los sindicatos y los organismos profesionales. El segundo tipo de petición puede ser iniciado por el presidente, las secretarías (*mesas*) del Senado o Cámara de Diputados, y el Fiscal General.

El ejecutivo, el Congreso, los partidos, las comisiones y las normas electorales⁵

Desde el regreso a la democracia, y especialmente después de la nueva Constitución de 1988, todos los presidentes elegidos han podido construir coaliciones de mayorías poselectorales razonablemente estables dentro del Congreso, con un alto nivel de gobernabilidad por medio de una fuerte disciplina partidaria en la coalición gubernamental (Figueiredo y Limongi, 1999; Pereira y Mueller, 2003). El único periodo sin una coalición de mayoría estable fue desde marzo de 1990 hasta octubre de 1992, bajo la presidencia de Collor, quien prefirió trabajar a través de coaliciones ad hoc, y sin duda esto se tradujo en apoyo a su impugnación. Aunque ninguno de los presidentes elegidos pertenecía a un partido con una absoluta mayoría preelectoral de las bancas, han sido capaces de lograr apoyo en el Congreso a través de sus amplios poderes legislativos y no legislativos.

A pesar de la presencia de un sistema electoral descentralizado y un sistema de partidos fragmentado, la estrategia electoral óptima en el Congreso brasileño no se ha concentrado en los votos individuales sino más bien en el voto de partido en el Congreso (Figueiredo y Limongi, 1999; Pereira, 2000; Nicolau, 2000). A primera vista, esta afirmación pa-

⁵ Las nuevas agencias reguladoras y las actividades del *Ministerio Público* son dos controles importantes y crecientes sobre la capacidad del ejecutivo y el Congreso de cambiar políticas rápidamente. Desde 1997, Brasil ha creado 10 nuevas agencias reguladoras que varían en su independencia. Los presupuestos de los *Ministerios Públicos* son programados en los niveles estatal y federal, dándoles una independencia considerable. Desafortunadamente, las limitaciones de espacio impiden una discusión de sus funciones. Para obtener más información, véase el debate en Alston y otros (2007).

rece paradójica, teniendo en cuenta la premisa de que los legisladores están sujetos, por los incentivos electorales, a comportarse de forma individual. En efecto, los legisladores brasileños votan de acuerdo con la indicación del líder de su partido, a fin de acumular mayores beneficios en el ámbito del Congreso y, por tanto, fortalecer su probabilidad de supervivencia política en el ámbito local (Pereira y Renno, 2003). Esta afirmación es corroborada también por Amorim Neto y Santos (2001, p. 213), quienes argumentan que “la disciplina del partido era más que nada un componente de la estrategia legislativa del presidente para construir una coalición con base en el reparto de patrocinio a los partidos”.⁶

Los analistas del sistema político brasileño, especialmente los que se enfocan en sus normas electorales y sus partidos políticos, usualmente afirman que estos constituyen obstáculos significativos para aprobar la agenda del ejecutivo, lo que crea enormes problemas de gobernabilidad (Mainwaring y Scully, 1995a; Mainwaring y Shugart, 1997a; Haggard, 1995; Haggard y Kaufman, 1992; Ames, 1995a, 1995b, 2001). Según estos autores, las normas electorales ofrecen fuertes incentivos para que los candidatos establezcan vínculos directos con los grupos de electores, en lugar de mediar esas relaciones a través de los partidos políticos. Además, este contexto institucional genera incentivos que conducen a un voto personalizado, en contraste con el voto por partidos políticos, y a la preponderancia de las presiones de los votantes en los cálculos electorales de los funcionarios (Ames, 1995a, 1995b; Samuels, 2002).

Por el contrario, un segundo grupo de autores ha cuestionado fuertemente este punto de vista predominante. En lugar de subrayar el efecto de la descentralización de las normas electorales, hacen hincapié en las normas institucionales y las estructuras que centralizan el propio proceso legislativo y los poderes que posee el ejecutivo (Figueiredo y Limongi, 1995, 1997, 1999; Meneguello, 1998; Pereira y Mueller, 2000). Estos autores tratan de explicar cómo las variables institucionales internas del proceso de toma de decisiones (la distribución del poder dentro del Congreso) y los poderes institucionales legislativos y no legislativos

⁶ En 12 elecciones consecutivas (de 1950 a 1998) de la Cámara de Diputados de Brasil, la gran mayoría de los titulares (70% en promedio) han decidido presentarse a la reelección y casi el 70% de ellos ha tenido éxito, superando a los de otros países de América Latina (Morgenstern, 2002). Esto sugiere que no es correcto ignorar la ambición estática como el objetivo principal de los legisladores brasileños.

que posee el presidente (incluyendo los poderes de decreto y de veto, el derecho a introducir una nueva legislación, el permiso para solicitar un tratamiento de urgencia de determinados proyectos de ley, el poder discrecional de los créditos presupuestarios) actúan como determinantes para que los legisladores se comporten de acuerdo con las preferencias de los dirigentes del partido.

El sistema político brasileño no puede caracterizarse como puramente descentralizado, ni como puramente concentrado (Pereira y Mueller, 2002, 2004). Si bien algunas características, como las normas electorales, un sistema multipartidista y el federalismo, conducen hacia la descentralización del sistema político, otras, como las normas internas de la toma de decisiones en el Congreso, los poderes constitucionales del presidente y su capacidad para distribuir selectivamente los recursos políticos y financieros (la mayoría de ellos localmente asignados), presionan hacia la centralización del sistema. De hecho, las reglas electorales proporcionan incentivos para que los políticos se comporten de forma individual, mientras que las normas internas del Congreso, el poder del presidente para legislar y la centralización de los beneficios por el presidente llevan a que el legislador se comporte de una manera extremadamente dependiente con respecto a la lealtad al partido y a las preferencias presidenciales. Se afirma que incluso un sistema político con incentivos para conductas opuestas, como el brasileño, proporciona equilibrio y estabilidad. Sin embargo, en este caso se trata de un equilibrio muy dinámico que puede cambiar de un asunto a otro, y depende de la capacidad del presidente y de los dirigentes de su partido ofrecer incentivos apropiados (beneficios políticos y económicos) que puedan asegurar el mejor rendimiento electoral de los legisladores individuales. Esta combinación de normas institucionales es clave para comprender cómo es posible que partidos políticos débiles en la arena electoral puedan coexistir con partidos políticos fuertes en el Congreso (Pereira y Mueller, 2003). Como resultado, una premisa básica de nuestro análisis es que no hay contradicción entre las conductas del partido y de los individuos en el sistema político brasileño. Los legisladores se comportan de acuerdo con las preferencias de los dirigentes del partido en el Congreso a fin de tener acceso a las prestaciones que aumentarán sus posibilidades individuales de sobrevivir políticamente.

Los líderes partidarios tienen importantes prerrogativas institucionales: capacidad de designar y sustituir a los miembros de las comisiones

en cualquier momento, agregar o retirar sus propuestas en la agenda legislativa, decidir si un proyecto de ley tendrá tratamiento de urgencia, indicar la posición del partido respecto a un proyecto de ley en la cámara y, fundamentalmente, negociar con el ejecutivo las exigencias de los miembros de su partido. En otras palabras, los líderes partidarios son los puentes que vinculan a los legisladores individuales con las preferencias del poder ejecutivo. Es por esto que los partidos políticos son tan fuertes en el ámbito legislativo. No es racional para los legisladores actuar individualmente dentro del Congreso, así como no es racional que el ejecutivo negocie o acuerde el apoyo de cada miembro de su coalición en cada proyecto de ley. El rol de intermediación entre el ejecutivo y los legisladores individuales consolida los frágiles vínculos entre los votantes y sus representantes en la esfera electoral. Debido a que el sistema político brasileño funciona de una manera peculiar, descrita anteriormente, se podría observar una falsa contradicción en las investigaciones sobre los enfoques entre el “voto personal” y el “voto de partido”. Pero las dos explicaciones son las caras de una misma moneda.

El poder más fuertemente proactivo (que permite a los presidentes legislar y establecer un nuevo *statu quo*) en la constitución brasileña es la capacidad del presidente para legislar mediante decretos provisionales (*medidas provisórias*). Este dispositivo institucional permite al presidente promulgar una nueva legislación sin demora y sin la aprobación del Congreso. Los decretos provisionales no solo dan al presidente la facultad de legislar, sino también influencia sobre la agenda del Congreso. Si este no actúa sobre un decreto provisional dentro de 30 días, el decreto automáticamente se traslada al tope de la agenda legislativa, desplazando los asuntos que dicho órgano puede haber estado discutiendo. Según la constitución, un decreto provisional debe utilizarse solo en situaciones específicas, aunque en la práctica el ejecutivo ha hecho un uso indiscriminado de esta facultad. No solo un gran número de decretos provisionales se han expedido en anteriores legislaturas, sino que además muchos de ellos se han vuelto a expedir y han sido modificados en numerosas ocasiones, ya que el Congreso rara vez los cuestiona. La Corte Suprema toleró esta práctica en la medida en que los presidentes no intentaran volver a introducir un decreto que el Congreso hubiera rechazado expresamente. En el Congreso no se resolvieron serios desacuerdos sobre el alcance de la autoridad de decreto hasta septiembre de 2001, cuando, en un acuerdo con el presidente Cardoso, el Congreso

modificó el artículo 62, a fin de limitar a los presidentes a una única reemisión de un decreto caduco. La enmienda también redujo la ambigüedad constitucional al especificar una lista de las esferas temáticas en las que el ejecutivo no puede recurrir a los decretos. La reversión parcial de la autoridad del decreto presidencial a finales de 2001 ha alterado el juego de las relaciones entre el ejecutivo y el poder legislativo, y aún resta observar nuevos patrones (Pereira, Power y Renno, 2005).

El poder de reacción más común es el de veto; este permite al presidente defender el statu quo mediante la resistencia a los intentos del legislador para cambiarlo. El más común es el *veto total*, con el que el presidente puede rechazar todo proyecto de ley enviado por el Congreso. Pero, además, la constitución brasileña también permite los *vetos parciales*. El presidente puede promulgar los artículos del proyecto de ley con los que está de acuerdo, vetando el resto de la legislación, que regresa al Congreso para su revisión. La Constitución de 1988 hace que sea relativamente fácil para el Congreso anular un veto presidencial, dado que dicha anulación requiere solamente una mayoría absoluta en ambas cámaras. Sin embargo, el Congreso brasileño rara vez ha utilizado su poder de veto. Esto sugiere que la mayoría de los congresistas se benefician del statu quo frente al contrafáctico de un mundo con múltiples partidos enfrentando una fuerte acción colectiva en el ámbito legislativo.

Además del decreto provisional y del poder de veto, la constitución brasileña define algunos ámbitos de política donde el ejecutivo tiene la facultad exclusiva de iniciativa legislativa. Sólo el presidente puede presentar proyectos de ley relativos a cuestiones presupuestarias y de administración pública, así como proyectos de ley dentro de una serie de otras importantes áreas de política. En cuanto a la ley de presupuesto, aunque una mayoría en el Congreso tiene derecho a modificar proyectos de ley que fueron presentados por el presidente, puede hacerlo únicamente si esas modificaciones son compatibles con el plan plurianual del presupuesto elaborado por el ejecutivo, así como con la ley de directrices presupuestales. Además, el Congreso no podrá autorizar gastos que excedan de los ingresos presupuestarios. En la práctica, estas normas permiten al presidente preservar el statu quo en materia presupuestaria, simplemente no iniciando un proyecto de ley.

El reglamento interno de la Cámara de Diputados da a los líderes partidarios en el Consejo Directivo (*Mesa Diretora*) y la Junta de Dirigentes (*Colégio de Líderes*) un papel central en el proceso legislativo y en la defi-

nición del sistema de comisiones. En términos generales, es prerrogativa de los líderes de los partidos nombrar a los miembros de una comisión, así como sustituirlos en cualquier momento (artículo 10). No hay restricciones sobre cuánto tiempo un legislador puede ser miembro de una comisión. Puede haber algún grado de autoselección en los nombramientos de la comisión, pero hay pruebas de interferencia significativa por los dirigentes partidarios en el proceso de nombramiento y sustitución de los miembros de una comisión. El volumen de cambios de legisladores entre una comisión y otra es típicamente alto. Los legisladores cambian de comisión con frecuencia, no solo de año a año, sino también dentro del mismo año. Además, el ejecutivo, a través de los dirigentes de partido en el Congreso, se asegura ciertas comisiones ubicando miembros leales.

Además de centralizar los procesos de decisión dentro del Congreso y asignar amplios poderes legislativos al ejecutivo, el sistema político brasileño también permite al presidente controlar la distribución de los recursos políticos y financieros. Esto ofrece grandes resultados electorales para aquellos que tienen la oportunidad de explotarlo de manera apropiada. En Brasil, el ejecutivo tiene el poder exclusivo de iniciar el proyecto de presupuesto anual. Aunque los legisladores tienen el derecho a proponer enmiendas individuales al presupuesto anual, el ejecutivo determina qué modificaciones serán adoptadas, haciendo contingente el presupuesto a la cantidad de recursos disponibles en el tesoro nacional. El presidente brasileño recompensa a los legisladores que más votaron por sus intereses con la ejecución de sus enmiendas individuales al presupuesto anual; al mismo tiempo, castiga a los que votan con menos frecuencia según sus preferencias.⁷ Esto se logra por medio de una ejecución selectiva de sus modificaciones individuales (políticas de beneficio a sus votantes).

Los legisladores que tienen más éxito en la entrega de beneficios políticos a sus votantes demuestran un patrón de comportamiento de partido dentro del Congreso en favorecer en forma consistente las preferencias del presidente. ¿En qué medida esta estrategia legislativa ha estado produciendo resultados electorales? Pereira y Renno (2003) analizaron esta pregunta. Encontraron que, con todo lo demás constante, a mayor cantidad de enmiendas individuales del legislador aceptadas por el presidente, mayor será la probabilidad de reelección de dicho

⁷ Pereira (2000), Pereira y Mueller (2002, 2004) y Alston y Mueller (2006).

legislador; y a mayor número de enmiendas individuales aprobadas por el Congreso pero no por el presidente, menor es la probabilidad de que este legislador sea reelegido. En otras palabras, reclamar crédito no es suficiente para aumentar las posibilidades de ser reelegido. El dinero tiene que ser entregado. Un resultado adicional del análisis indica que no hay efecto directo si un legislador vota en sintonía con los deseos del presidente, sino que importa el comportamiento electoral por el efecto indirecto que tiene a través de los favores políticos. Esto lleva a la conclusión de que, en el escenario electoral, la gran mayoría de los votantes no se preocupa por la conducta legislativa general de su representante. Por tanto, cuando los legisladores están decidiendo cómo deben votar, tienen menos incentivos para tomar en consideración la preferencia de sus electores, porque esto ofrece pocos beneficios para sus futuras carreras políticas. En lugar de esto, su estrategia es tener acceso a los beneficios controlados por los líderes del partido y por el ejecutivo.

El poder judicial

Once jueces sirven en la Corte Suprema. El presidente nombra a los jueces a perpetuidad, aunque con jubilación obligatoria a los 70 años de edad, y el Senado confirma o rechaza las candidaturas. La composición de la Corte ha cambiado muy lentamente en el tiempo. Cada presidente suele tener la posibilidad de nombrar solo un pequeño número de jueces, lo cual dificulta nombrar al votante mediano en la mayoría de los casos, limitando así la influencia del ejecutivo.

La Constitución de 1988 aumentó aún más la independencia del poder judicial al establecer que este determina su propio presupuesto anual, y los tribunales de justicia nombran a los jueces del tribunal inferior. Ambos derechos eliminaron posibles instrumentos de control sobre el poder judicial por otras ramas del gobierno. La Corte Suprema de Justicia posee influencia sobre la legislación tanto de manera directa como indirecta: directamente por poder decidir si la legislación es inconstitucional, e indirectamente al influenciar lo que el Congreso considera que se aprobará. En otras palabras, las actividades legislativas y ejecutivas transcurren “a la sombra de los tribunales”.

Si la Corte Suprema fuera realmente independiente, debería ser posible observar ocasiones en que esta contradiga directamente los intereses del ejecutivo y del Congreso. Ha habido pocos casos de alto perfil en los que el tribunal fallara en contra del ejecutivo en cuestiones que

eran de extrema importancia para este. Se trata de asuntos sobre los cuales no puede haber ninguna duda de las preferencias del ejecutivo y su voluntad de acción, de modo que si el poder judicial no fuera verdaderamente independiente, el ejecutivo habría utilizado su poder para cambiar la decisión del tribunal. El mejor ejemplo de esto fue el intento del gobierno de Cardoso de gravar los haberes de los pensionados. El gobierno previó esto como un componente importante de la solución a la crisis fiscal. El sistema de seguridad social en Brasil era visto como una de las principales fuentes del profundo déficit fiscal del país. Gravar las transferencias a los trabajadores jubilados resultó muy controvertido, ya que se trataba de derechos adquiridos, y solo con mucho esfuerzo el ejecutivo logró que se aprobara esta medida en el Congreso (Alston y Mueller, 2006). Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la medida. Esta decisión enfureció a la administración y sus partidarios en el Congreso. Inicialmente, el Congreso y el presidente amenazaron con hacer frente a la decisión de la Corte cambiando la constitución. La revocatoria de la reforma previsional también provocó un retorno al debate episódico sobre la necesidad de control externo sobre el poder judicial. Este debate se revive cada vez que un fallo de la Corte Suprema de Justicia o de otras partes del poder judicial se interpone en el camino de la política gubernamental. A pesar de sus amenazas de cambiar la constitución, el gobierno de Cardoso abandonó la idea. El gobierno de Lula aprobó la misma medida de reforma previsional a través del Congreso en 2003. El presidente Lula se evitó un potencial cuestionamiento de la Corte Suprema al establecer excepciones en el reglamento de pensiones para el poder judicial y contar con el apoyo de los tres miembros que recientemente había nombrado.⁸

Dada la independencia de la Corte Suprema, ¿qué puede decirse acerca de sus preferencias y cómo se espera que actúe? Mueller (2001) analizó la existencia de mecanismos de compromiso para el gobierno en el proceso de privatización y desregulación en Brasil. En su trabajo

⁸ Otras decisiones importantes del Tribunal Supremo incluyen el fallo, en 1997, para aumentar los salarios de los funcionarios federales para compensarlos por las pérdidas debidas a los programas de estabilización anterior y la frecuencia con la que el tribunal impidió las expropiaciones de tierras para la reforma agraria (véase Alston, Libecap y Mueller, 2000). Para obtener una lista y la discusión de los casos que impliquen conflictos entre las administraciones y el Tribunal de Justicia entre 1988 y 1994, véase Castro (1997).

planteó el supuesto de que la Corte actúa de manera apolítica e imparcial en los contratos de concesión, ciñéndose estrictamente a lo escrito en ellos.⁹ La evidencia no está disponible aún, pero el debate político actual sobre la regulación de precios se está produciendo claramente “a la sombra de los tribunales”.

Generalmente, el principal problema citado por las empresas, los particulares y los propios jueces es la lentitud del poder judicial (Pinheiro, 2000).¹⁰ Tribunales de todos los niveles, incluido el Tribunal Supremo, casi siempre están sobrecargados de casos y las decisiones pueden tardar años. Las empresas suelen utilizar esta lentitud de manera estratégica, adoptando posiciones que saben que serán atacadas solo en el largo plazo. Para el gobierno, este tipo de comportamiento estratégico es aún más atractivo, ya que las consecuencias de las medidas adoptadas hoy se trasladan a futuras administraciones. Los gobiernos han utilizado los retrasos de las cortes exitosamente en la legislación fiscal. Si las cortes fallan contra el Estado, los futuros gobiernos serán los que tienen que disminuir los impuestos. En síntesis, los retrasos en los tribunales actúan como medios rápidos y económicos de financiación del gobierno.

Gobernadores

A diferencia de los otros actores analizados en esta sección, los gobernadores no tienen una independencia y un poder constitucionalmente definido que pueda enfrentar *directamente* las preferencias del ejecutivo. Los gobernadores no tienen poder de veto, en el sentido de que su acuerdo no es necesario para la aprobación de propuestas legislativas, ni tienen facultades para anular las decisiones legislativas. Pueden, sin embargo, contar con algún poder indirecto sobre la política mediante su influencia.

La constitución confiere atribuciones sobre una serie de ámbitos de política (como la seguridad pública) a los estados, que también gozan de cierta autonomía en el campo de los impuestos y la administración. Las preferencias políticas de los gobernadores y el ejecutivo pueden diferir

⁹ Este supuesto no significa que el poder judicial de Brasil funcione bien en otros aspectos. En efecto, existe evidencia de que el sistema judicial, visto en conjunto, tiene un impacto negativo en la economía. Véanse Pinheiro (1997) y Pinheiro y Cabral (1998).

¹⁰ Otro problema muy citado es la falta de acceso de los pobres al poder judicial.

en el juego político descrito en la sección anterior. Los gobernadores no están relacionados principalmente con la estabilidad fiscal a nivel nacional y tienen preferencia por un mayor gasto público federal y por inversiones geográficamente concentradas. Los gobernadores también están interesados en más transferencias sociales, ya que estas pueden ser presentadas como gastos del gobierno estatal y programas locales. Las preferencias de los gobernadores y del ejecutivo chocan en la política fiscal.

Es necesario distinguir dos fases en la discusión de las formas en que los gobernadores, y el federalismo en general, han limitado al ejecutivo. La primera fase fue de transición, cuando las reglas del juego político aún no estaban plenamente institucionalizadas. En este periodo, los gobernadores derivaron su poder del papel que desempeñaron en la transición democrática. La segunda fase data de la administración de Cardoso, cuando las nuevas reglas constitucionales del juego estuvieron en curso.

Los gobernadores han obtenido sus poderes de dos fuentes. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, gozaban de gran poder político en la década de 1980, debido al papel que desempeñaron en la transición democrática. Además, si bien hay diferencias en la literatura de ciencia política, los gobernadores tienden a guardar algunas, cada vez menores, influencias sobre el comportamiento de los diputados federales y senadores en el Congreso. El grado de influencia que poseen varía en los diferentes ámbitos, con los gobernadores desempeñando un papel fundamental en asuntos con importantes efectos a nivel estatal, como impuestos e infraestructura regional. Los gobernadores también pueden desempeñar un papel importante en la carrera electoral de los legisladores a nivel estatal. Samuels (2003), por ejemplo, sostiene que los candidatos al Congreso tienden a coordinar sus campañas en torno a los candidatos a gobernador y no a los candidatos presidenciales. Eso es lo que él llama *gubernatorial coat-tails effect*, ya que es la contienda para gobernador la que da forma a la campaña electoral para diputado federal de Brasil, pues los políticos no obtienen gran parte de los recursos electorales que necesitan de los partidos nacionales o de los candidatos presidenciales, sino de las conexiones a nivel de estado.

Sin embargo, el papel de comisionista atribuido a los gobernadores y su control sobre las delegaciones legislativas de su estado han sido muy exagerados por los medios de comunicación y por la literatura, espe-

cialmente durante el gobierno de Cardoso. Es cierto que los gobernadores pueden limitar al ejecutivo de manera indirecta, pero no tienen poder de veto en ningún ámbito federal. No existe evidencia de que las lealtades a nivel del estado por los legisladores sean una traba para el funcionamiento partidario a nivel nacional o creen problemas para el ejecutivo (Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2002). La manera indirecta en la que los gobernadores influyen la formación de políticas va desde las actividades de *lobby* en temas específicos que afectan a los estados, como la política fiscal, hasta el control de nombramientos específicos en la burocracia federal. Los gobernadores también pueden resistir la aplicación de la política federal, como cuando un grupo de estos se negó a privatizar las empresas estatales de energía. Estos episodios han sido poco frecuentes, y lo son cada vez menos, debido a que los estados se han vuelto cada vez menos autónomos y más dependientes del gobierno federal.

Otra fuente institucional, también en disminución, del poder de un estado tiene que ver con la prerrogativa del estado de poseer bancos y empresas públicas. Los bancos estatales fueron creados en la década de 1960 como parte de las estrategias de desarrollo seguidas por el gobierno militar. Con la democratización del país en la década de 1980, los gobernadores llegaron a gozar de mayor autonomía con respecto al gobierno federal y, por tanto, eran capaces de utilizar los bancos estatales para pagar favores políticos. Esto incluía la concesión de préstamos subsidiados para el sector privado y, más importante aún, la financiación de proyectos del gobierno que fuesen fiscalmente poco sólidos. Los tesoros estatales también emitieron bonos que fueron adquiridos por los bancos. Así, durante las administraciones de Sarney, Collor e Itamar, los estados operaron bajo restricciones presupuestarias blandas debido a su capacidad para socavar la supervisión del banco central. En 1994, antes de la creación del programa de privatización (PROES), había 35 bancos estatales. En la actualidad hay cuatro bancos estatales pequeños.

Además de los bancos del Estado, los gobernadores controlan una amplia red de recursos para el pago de favores políticos, que van desde empleos en el sector público hasta programas de infraestructura y empresas públicas. En estas últimas se puede observar un patrón similar a lo ocurrido en el sector bancario. La mayoría de las empresas de servicios públicos de energía fueron privatizadas, dejando a los gobernadores sin un importante instrumento de poder. Los recursos controlados por los

estados son elementos decisivos para ganar las elecciones y son codiciados por el gobierno federal. En los estados grandes, los aparatos administrativos son amplias maquinarias que pueden ser aún mayores que la del gobierno federal, como en São Paulo.

Debido a los problemas fiscales que enfrentan los estados después de la estabilización monetaria, el gobierno federal logró imponer la privatización de los bancos y de las empresas públicas, reduciendo sustancialmente el poder de los gobernadores. Con la inflación bajo control, los bancos estatales perdieron su principal fuente de ingresos (activos financieros flotantes), y un aumento en las tasas de interés provocó un rápido deterioro de la situación fiscal de los estados. La deuda pública estatal alcanzó su punto máximo en 1997 (tres años después de que el Plan Real fuera puesto en práctica) y representó una parte significativa del PIB. El Plan Real, por tanto, fue un *shock* externo que disminuyó la capacidad de los estados para resistir las preferencias del ejecutivo. El gobierno federal implementó un programa destinado a la renegociación de la deuda de los estados. Este incluía un canje de deuda en condiciones favorables, aunque ligado a una serie de condiciones.¹¹ Antes de 1994, una serie de incentivos, como operaciones de rescate federal, alentaron a los estados a comportarse de forma irresponsable y oportunista desde el punto de vista fiscal.

En resumen, si bien es claro que el federalismo es importante y que los gobernadores juegan un papel destacado, a lo largo de gran parte de la última década el ejecutivo ha logrado implementar su agenda volviendo a centralizar el juego político. Esto incluye la aprobación de legislación que afectó negativamente a los gobernadores estaduais, y la aplicación de medidas que han conducido a una recentralización política del país (Melo, 2002).¹²

La burocracia

Este capítulo ve la burocracia de Brasil como un jugador institucional importante y como una limitación institucional dentro del juego político.

¹¹ Esto se perfeccionó a través del *Programa de Recuperação Fiscal e Financeira* (RFF) y la Ley 9496 de 1997. Se renegó un *stock* de deudas que correspondía al 11% del PIB del país (Mora, 2002).

¹² Véase Samuels (2003) para contrastar con el argumento de que la resistencia de los estados y los gobernadores socavó gran parte de los esfuerzos de las reformas de Cardoso.

co. La burocracia es un actor institucional que limita al ejecutivo pero que al mismo tiempo tiene un rol integral en la administración de la coalición del gobierno. La burocracia ha sufrido un cambio significativo en respuesta a los cambios en el ambiente económico y político. En particular, el papel de la burocracia dentro de las agencias reguladoras se está incrementando en forma sustancial. En general, los cambios en las estructuras burocráticas posteriores a la promulgación de la Constitución de 1988 han conducido a resultados políticos estables y adaptables.

En la literatura de burocracias comparadas, Brasil ha sido definido como un caso bastante exitoso. Durante el llamado *Estado Novo* (1937-45), el presidente Vargas implementó una importante reforma administrativa. Se estableció así el *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP, o Departamento Administrativo para el Servicio Civil) en 1938, como la agencia administrativa clave y responsable de la selección competitiva del personal federal y de la racionalización de las prácticas y procedimientos administrativos. Las reformas del DASP condujeron a la formación de una estructura administrativa híbrida de dos niveles en Brasil. El primer nivel consistió en el centro de desarrollo burocrático en empresas y bancos estatales, planeamiento, impuestos y presupuesto. El segundo nivel consistió en las estructuras administrativas de la línea ministerial, especialmente en los sectores sociales. El primer nivel fue aislado de la competencia política. El segundo nivel fue una parte inseparable de los juegos de prebendas y convenios clientelistas (Geddes, 1995; Nunes, 1997). Entre los ejemplos de la primera clase de burocracias aisladas en la década de 1950 están el Banco Nacional para el Desarrollo Económico (BNDES), el Banco del Noroeste Brasileño (BNB), el Banco de Brasil, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (Sudene) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty).

A pesar del aislamiento de algunas burocracias, el presidente aún mantiene un alto grado de poder para nombrar funcionarios, especialmente en su gabinete de ministros. Como se mencionó, el presidente utiliza los favores políticos y las prebendas para solidificar el apoyo de su coalición. Con el fin de satisfacer sus preferencias sobre la estabilidad fiscal, enfrenta un dilema entre delegar la discreción burocrática a los miembros de la coalición y reducir los problemas de agencia. Las reglas institucionales que gobiernan la burocracia han permitido que los presidentes se muevan en este juego de manera exitosa. El presidente

puede recurrir a 18.000 nombramientos políticos (conocidos como cargos del DAS), un número considerable de los cuales son de bajo rango. Los cargos clave de alto rango (aproximadamente 3.000) son ocupados por los nombramientos 4, 5 y 6 del DAS, y representan menos del 2% de los empleados públicos federales. Los presidentes han incorporado personal para estas posiciones desde el interior del servicio civil, de profesionales altamente calificados que ocupaban posiciones dentro de la burocracia, pero no de planta permanente, de universidades públicas y del sector privado.

El presidente delega menos en las áreas de impuestos, de presupuestos y en la planificación en los ministerios de Hacienda y Planeación. Los más altos burócratas en estos ministerios son comúnmente nombrados de un amplio grupo de funcionarios públicos del Banco Central, del Servicio de Rentas Internas y del Itamaraty, entre otras instituciones, y con menor frecuencia desde fuera del gobierno. A diferencia de países como Estados Unidos o Francia, los nombramientos no se realizan teniendo en cuenta necesariamente la línea de carrera de los candidatos (Loureiro y Abrucio, 1999). El presidente puede entonces combinar diferentes criterios al realizar estos nombramientos. Por ejemplo, lealtad personal y experiencia técnica. La última es asegurada en estas carreras mediante pruebas de selección altamente competitivas y el posterior entrenamiento en escuelas de servicio civil, como la *Escola de Administração Fazendária* y la *Escola Nacional de Administração Pública*.

Los demás ministerios tienen menos recursos internos de nombramientos, y los cargos ministeriales se asignan sobre una base partidista. Los presidentes con frecuencia han mantenido la prerrogativa de nombrar a los secretarios generales de los ministerios (segundos en la línea del ministerio y encargados de administrar las posiciones dentro del mismo) como un mecanismo para reducir problemas de agencia. El Ministerio de Hacienda, sin embargo, es una institución clave en este aspecto. Al controlar la ejecución del presupuesto y el flujo de caja del gobierno, es crucial el control de la presidencia sobre este ministerio (Loureiro y Abrucio, 1999).

Entre los factores determinantes que explican la capacidad de los ejecutivos burocráticos para asegurar un nivel razonable de experiencia técnica en la burocracia federal de Brasil están el uso generalizado de pruebas competitivas de ingreso en las áreas de administración de impuestos, presupuesto, control, planificación económica, contabilidad,

banca central, seguridad social y cargos legales dentro del ejecutivo; y condiciones favorables de empleo en el sector público. Dentro de estos se incluyen la permanencia y salarios razonablemente competitivos. Durante la década de 1990 hubo una erosión en los salarios reales de los empleados públicos, pero estos aumentaron significativamente durante la administración Cardoso.

El gobierno también administró el cambio de las reglas del servicio civil consignadas en la Constitución de 1988. La constitución introdujo cambios importantes en el estado administrativo de Brasil. La extensión de la permanencia a todos los empleados del Estado (anteriormente llamados trabajadores CLT) a través del *Regime Jurídico Único* (RJU o Sistema Legal Unificado) creó un sistema rígido de personal que exacerbó la ineficiencia estatal. El RJU prohibió discriminar los pagos de los empleados de acuerdo con su desempeño. Estableció el principio de igualdad de pagos por categorías de funciones a nivel municipal, estadual y federal. También concedió cargos y aseguró el 100% de la tasa de remplazo de los empleados públicos pensionados (en varios casos, hasta el 130%). La Constitución de 1988 también creó y afianzó mecanismos burocráticos y engorrosos para la postulación y contratación competitiva del personal, incentivando así la ineficiencia.

El paquete de reformas administrativas se aprobó en 1998 e incluyó la reforma del RJU, la creación de las bases legales para las organizaciones sociales y agencias ejecutivas, instituciones con autonomía administrativa y con mecanismos de control social, estableciendo contratos de desempeño dentro del sector público y creando cargos más flexibles. Un gran número de medidas también aumentaron los atractivos de los empleos públicos: la proporción entre el pago inicial y el pago más alto en la trayectoria de la carrera del servicio público fue ampliada significativamente. La reforma apuntó hacia los rangos bajos y medios de la burocracia, donde el pago es alto, el desempeño es pobre y los costos fiscales son muy significativos debido al número total de empleados.

Otro desarrollo positivo importante bajo la administración de Cardoso fue la ampliación de la profesionalización externa fuera del núcleo de ministerios de Economía, Planeación, Finanzas e Infraestructura. Los ministerios para los sectores sociales, en particular el Ministerio de Salud y de Educación, también experimentaron cambios importantes. Por primera vez, los ministros, el secretario general y los administradores clave fueron economistas y mucho más calificados que sus antecesores.

Resultados de las políticas

Más que generar resultados consistentes sobre las políticas, las instituciones políticas en Brasil generan políticas en cuatro categorías grandes pero específicas: políticas estables pero adaptables, proyectos producto de pago de favores o geográficamente privilegiados, políticas volátiles e inestables, y políticas rígidas y fuertemente conectadas. De forma coherente con las afirmaciones de este estudio de que el gobierno tiene incentivos e instrumentos para buscar una política fiscal y monetaria sólida, la primera subsección a continuación describe esas políticas y la reciente Ley de Responsabilidad Fiscal. Los favores políticos también son examinados en este contexto, debido a que con frecuencia son ofrecidos por el presidente a cambio del apoyo de otros actores sobre ciertas políticas estables pero adaptables. Luego, la discusión llega a las políticas volátiles e inestables, incluyendo políticas sociales y de pobreza, además de la reforma agraria. Finalmente, se analizan las políticas de educación y de salud. Estos son ejemplos de políticas fuertemente ligadas, dada la larga brecha temporal que existe entre la inversión y los resultados de esos sectores, lo cual puede llevar a quienes diseñan las políticas a desviar los gastos hacia otras áreas menos importantes, pero que producen dividendos inmediatos.

Políticas estables y adaptables, junto con las prebendas

Estable pero adaptable significa que, si las condiciones externas fueran estables, la política en estas áreas sería automática. Pero los eventos externos ocurren de manera esporádica e impredecible, de modo que el gobierno se adapta a ellos para minimizar el daño a la estabilidad fiscal y monetaria. Las políticas que se adaptan mejor a esta categoría se relacionan con el crecimiento económico, la inflación y el desempleo. Para lograr políticas como la reforma previsional, los presidentes intercambian favores políticos por apoyo político con los miembros de su coalición. En las siguientes subsecciones analizamos por qué consideramos que la política macroeconómica es generalmente estable y adaptable, aun cuando el desempeño económico no ha sido sobresaliente (aunque recientemente el crecimiento ha aumentado). Luego se discute la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual refrenó la deuda de los gobiernos estaduais.

Políticas macroeconómicas y desempeño económico. El esquema presentado en este capítulo plantea que las instituciones políticas otorgan al ejecutivo incentivos para preocuparse principalmente por la política macroeconómica. Además, el fuerte poder presidencial le brinda al ejecutivo los medios para ejercer esas políticas, los cuales, cuando son combinados con los incentivos y los controles realizados por otros actores políticos, llevan a una política estable y adaptable. Mientras tanto, la ejecución de otras políticas, descritas en la siguiente sección, depende del éxito de las políticas macroeconómicas.

El esquema presenta un cuadro bastante positivo en el proceso de formulación de políticas brasileño, especialmente cuando se compara con la mayoría de países de América Latina. Aunque claramente hay varios problemas con este proceso de formulación de políticas, sostenemos que en general dicho proceso brinda unos medios razonablemente buenos para llevar a cabo transacciones políticas intertemporales. El resultado es un sistema de pesos y contrapesos donde un presidente poderoso consigue altos niveles de gobernabilidad, positivamente restringido por otros actores políticos. Sin embargo, para muchos observadores estas afirmaciones pueden entrar en contradicción con los hechos reales. Una revisión del crecimiento real del PIB muestra que el crecimiento económico ha sido menos que espectacular: el 0,7% promedio anual para Brasil de 1990 a 1999, menos del promedio del 1,4% de toda América Latina.¹³ Además, la deuda del sector público, una variable clave para medir la sostenibilidad de la política pública, presenta una tendencia preocupante: desde 1999, la proporción de la deuda gubernamental con respecto al PIB ha estado por encima del 50%. Sin embargo, sostenemos que el cambio político legítimo no se traduce inmediatamente en crecimiento económico. Los cambios políticos crean discrepancias y lleva tiempo obtener resultados de crecimiento positivos. El registro de crecimiento para el siglo XXI, especialmente en los años recientes, ha sido una buena señal de que las políticas pasadas están teniendo un impacto positivo.

¹³ En marzo de 2007, la oficina de censos de Brasil reveló cifras corregidas del pasado crecimiento del PIB, aplicando mejores metodologías para establecer el cálculo. Los nuevos números mostraron resultados considerablemente mejores. El crecimiento confirmado del PIB pasó de 2000 a 2005 de 4,4% a 4,3% (2000); de 1,3% a 1,3% (2001); de 1,9% a 2,7% (2002); de 0,5% a 1,1% (2003); de 4,9% a 5,7% (2004) y de 2,3% a 2,9% (2005).

Este capítulo no considera que los resultados económicos hayan sido tan positivos como se deseaba, pero sí que el proceso subyacente de formulación de políticas ha tenido algunas características muy positivas. Claramente, un proceso de diseño de políticas funcional debería conducir en promedio a buenos resultados económicos, aunque el enlace fundamental entre ambos no es inmediato, ya que la historia (*path-dependence*) y otros factores que intervienen pueden retrasar el efecto de nuevas instituciones políticas sobre los resultados económicos. El proceso de formulación de políticas representado aquí ha evolucionado gradualmente con el tiempo y aún sigue evolucionando. Muchos de los incentivos positivos relacionados con los procesos de formulación de políticas, que permiten que se lleven a cabo transacciones políticas, han estado funcionando desde hace poco tiempo. El mayor proceso de cambio institucional que ha llevado a este sistema comenzó apenas en 1985 con el regreso a la democracia y especialmente con la nueva Constitución de 1988. Sin embargo, estos cambios no se produjeron de inmediato. Incluso luego de la promulgación de la constitución transcurrió un largo tiempo para que las leyes complementarias fueran creadas y votadas en el Congreso. Más importante aún, ha ocurrido un proceso de cambios graduales, como ya se analizó. Además, durante los primeros años luego de la adopción de la constitución, los procesos políticos pasaron por un periodo complicado a causa de *shocks* no relacionados directamente con las nuevas instituciones.

La mayoría de los cambios institucionales importantes empezaron apenas en 1995; de ahí que la mayoría de nuestros análisis se enfoquen en las administraciones de Cardoso y Lula. Desde 1995, muchas de las reglas formales e informales que por lo general permean las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se consolidaron y llegaron a ser rutinarias. Además, empezaron a implementarse varias reformas importantes, que no solo representan resultados políticos fundamentales, sino que también alteran el proceso natural de la formulación de políticas, cambiando los incentivos y restricciones de los actores políticos, es decir, moldeando las propias instituciones políticas. Los siguientes cambios se encuentran entre los más importantes: la reforma administrativa, la cual transformó las reglas que rigen a los funcionarios civiles; la privatización y la creación de agencias regulatorias en varios sectores; la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual limita a los actores políticos, especialmente a los gobernadores (ver el análisis más abajo); la evolución del papel del *Ministerio Público*, el cual ha llegado a ser un jugador de veto importante;

y la desconstitucionalización de muchas políticas contenidas inicialmente en la constitución, como la reforma del sistema de pensiones. Lo que viene es la reforma del aparato judicial, ya iniciada por el gobierno de Lula.

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). El Congreso y el presidente promulgaron la LRF en 2000. La LRF representó el ápice de un paquete de medidas relativamente exitoso para controlar el endeudamiento de los gobiernos estatales. La LRF ilustra la clase de resultados que reflejan la capacidad del ejecutivo para implementar sus preferencias en el juego político, como se analizó en secciones anteriores. Además, refleja un proceso de aprendizaje que surge de un juego continuo entre el gobierno federal y los estados. Como Braun y Tommasi (2004) señalan, para que las reglas fiscales se cumplan se requiere autodisciplina por parte de los jugadores (estados) o una autoridad externa con el poder de asegurar el acatamiento. Sostenemos que Brasil se aproxima al segundo caso. Como se analiza en este capítulo, la actual representación del sistema político brasileño como estructura federal en la que los gobernadores ejercen un gran poder es imprecisa. De hecho, las circunstancias que produjeron originalmente un fuerte poder a nivel estatal fueron extraordinarias: la Asamblea Constituyente en la que el ejecutivo jugó un papel menor; la coyuntura política de la transición al papel democrático, en la que la descentralización fiscal y el aumento del gasto social fueron estandartes cruciales, y la secuencia específica a través de la cual la transición política (elecciones democráticas) ocurrió primero a nivel estadual (1982) y posteriormente a nivel nacional, convirtiendo a los gobernadores en figuras políticas clave durante la misma. Sin embargo, a diferencia de la Argentina anterior a 1994, la supervivencia política del presidente o de los senadores no depende de instituciones subnacionales como los colegios electorales, en asambleas provinciales en las que los gobernadores juegan un papel clave.¹⁴ Debido a que no había bases constitucionales para el poder de los gobernadores, el Plan Real representó un *shock* que restauró el poder dominante del presidente. Entre otras cosas, esto puso

¹⁴ Los actuales puntos de vista sobre las reglas fiscales no reconocen esas diferencias cruciales y en su lugar categorizan a Brasil y Argentina como ejemplos del mismo juego fiscal federal perverso (Melo, 2004). Estas posiciones no reconocen la gran preponderancia del ejecutivo en el juego fiscal. Para un análisis del caso de Brasil en esta línea, véanse Rodden (2003), Braun y Tommasi (2004) y Webb (2004).

al descubierto los desequilibrios fiscales estatales, hizo imposible para los estados mantener deuda flotante y otros mecanismos para financiar sus déficits fiscales, y causó un mayor deterioro de los balances debido al agudo incremento en las tasas de interés. El ejecutivo pudo imponer sus preferencias fiscales debido a que podía ofrecer adelantos del banco de desarrollo federal, BNDES, a cambio de reformas fiscales, como la privatización de bancos estatales y de empresas de servicios públicos; tenía poder de establecer la agenda y prerrogativas legislativas para implementarla; y fue ayudado con la aprobación de la enmienda de reelección, la cual no solo fortaleció al presidente con respecto a los gobernadores, sino que también ayudó a ampliar los horizontes temporales de los gobernadores (19 se lanzaron a la reelección), incentivando así algo de autodisciplina en el juego fiscal.¹⁵ Además, debido al devastador impacto de la hiperinflación a mediados de la década de 1990, las políticas del presidente fueron vistas favorablemente por una gran mayoría de los ciudadanos, quienes se volvieron fuertemente adversos a la inflación.

La sostenibilidad de la actual situación fiscal no es, por tanto, dependiente de la cooperación de los estados. Aunque la LRF podría ser revocada, hay un cierto grado de rigidez, ya que se requiere una mayoría de tres quintas partes en dos vueltas de votación en ambas cámaras para realizar un cambio en la ley. La LRF especifica en gran detalle las reglas fiscales que gobiernan el endeudamiento del sector público, las operaciones crediticias y los informes de cuentas públicas. La ley prohíbe al gobierno federal financiar a los gobiernos subnacionales, eliminando, por tanto, la posibilidad de pagar sus deudas, además de realizar cualquier tipo de cambios en las cláusulas financieras del acuerdo existente de reestructuración de la deuda. La LRF impone topes en el endeudamiento de cada nivel de gobierno. La rama ejecutiva propone los topes y el Senado debe aprobarlos. La ley estipula que, en un contexto de inestabilidad económica o de cambios drásticos en las políticas monetaria o cambiaria, el gobierno federal puede presentar al Senado una propuesta para cambiar esos límites. Cualquier exceso sobre los límites debe ser eliminado en un plazo de hasta un año o de lo contrario se prohíbe nuevo financiamiento y transferencias voluntarias del gobierno central. Otras sanciones incluyen la retención de transferencias federales por el

¹⁵ Sin la enmienda de reelección, los gobernadores titulares tendrían un incentivo para agravar la *tragedia de los comunes* al dejar el problema fiscal a sus sucesores.

gobierno nacional, la negación de garantías de crédito y la prohibición de tomar nuevas deudas (Nascimento y Debus, s. f.). Además, los acuerdos financieros son transparentes para todas las partes, incluyendo a la ciudadanía, y la LRF contiene una regla de oro de provisión para gastos del capital, es decir que el desembolso anual de crédito no puede superar al gasto del capital.

Sería erróneo concluir que los impresionantes costos fiscales para el gobierno central significaban que las iniciativas sirvieron los intereses de los gobiernos subnacionales. Más aún, el hecho de que el mayor ajuste fiscal fuera generado por el aumento de ingreso de impuestos, más que por los cortes significativos en el gasto, no significa que no haya habido cambios radicales en el equilibrio de poder intergubernamental. Los estados han tenido que privatizar o cerrar sus bancos, iniciar un programa de modernización fiscal, reducir el peso relativo de la nómina salarial (para lo cual se les solicitó a los gobiernos abstenerse de contratar más personal), vender empresas y adaptar su régimen de pensiones a las reglas federales (además de tener prohibida la creación de nuevos institutos de pensión o legislación en esta área). En resumen, los estados perdieron una parte significativa de su autonomía. Como Mora (2002) sostiene, los estados han llegado a ser cada vez más dependientes del gobierno federal porque las transferencias discrecionales del gobierno federal se han vuelto esenciales para su supervivencia fiscal. Muchos observadores han elogiado la LRF debido a que sentó las bases de un nuevo gran sistema de reglas para el manejo fiscal. El FMI (2001, p. 1) describió las nuevas instituciones fiscales de la siguiente manera:

Durante los últimos años, Brasil ha conseguido un alto grado de transparencia fiscal, junto con grandes mejoras en la administración de las finanzas públicas. Esto se realizó en un contexto macroeconómico nacional e internacional que ha planteado importantes desafíos a la formulación de políticas económicas del país. La piedra angular de esos logros ha sido la promulgación, realizada en mayo de 2000, de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual impuso a todos los niveles de gobierno reglas fiscales diseñadas para asegurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo y estrictos requerimientos de transparencia para dar efectividad y credibilidad a dichas reglas. Otro pilar del mejoramiento de la administración fiscal ha sido el presupuesto marco de mediano plazo, que apunta a mejorar el alineamiento de la asignación de recur-

sos presupuestarios a lo largo del tiempo con las prioridades del gobierno y la estrategia de desarrollo regional. Para promover el ajuste fiscal sostenible de los gobiernos subnacionales, también ha sido útil la firme ejecución por el gobierno federal de acuerdos de reestructuración de la deuda con la mayoría de los estados y municipios.

Políticas volátiles e inestables

Categorizamos algunas políticas como volátiles e inestables. Son inestables porque algunas tienen un fuerte componente ideológico y por tanto serán oscilantes, en particular en la rama ejecutiva; otras son residuales, en el sentido de que las asignaciones están supeditadas a cumplir un objetivo presupuestario que no altere el objetivo general de una política fiscal y monetaria estable.

El mecanismo mediante el cual los ingresos y gastos son balanceados por el gobierno a lo largo del año fiscal con el fin de lograr los principales objetivos de superávit se conoce como *contingenciamiento*. Al principio de cada año fiscal, el gobierno aprueba un decreto confiscando parte de los gastos discrecionales en el presupuesto; es decir, los gastos pendientes que no están tan atados. Durante el año, la confiscación de estos recursos puede levantarse si la recaudación impositiva es mayor que lo esperado y si los gastos programados no han sido mayores que lo esperado.

El tamaño de los recortes lo establece cada ministerio y luego queda a criterio de cada ministro (junto con el ejecutivo, pero sin consultar al Congreso) determinar cuáles programas y proyectos se verán afectados. Debido a que necesariamente estos forman parte del rubro “inversión” del presupuesto, que es la única parte que no está atada, por lo general estos proyectos afectan a las políticas que caracterizamos como residuales volátiles. Estas se vuelven volátiles debido a que pasan por un proceso en el cual se ejecutarán en mayor medida en años fiscales buenos que en malos. En las secciones siguientes se analizarán dos series de políticas que se encuentran en esta categoría: la reforma agraria y el alivio a la pobreza.

Políticas de la reforma agraria. La reforma agraria es la política social prototipo. Es quizás el asunto político más ideológicamente cargado en toda América Latina. Además, es la clase de asunto en que los beneficios económicos de las políticas bien conducidas se materializan únicamente

en el largo plazo. Es decir, la reforma agraria tiene las características que el marco presentado aquí predice que conducirán a políticas volátiles donde cada cambio en el gobierno traerá cambios en su énfasis, diseño e implementación. En Brasil, esta es claramente una característica predominante de las políticas de reforma agraria. Desde la década de 1960, cada gobierno ha tenido un programa de reforma agraria específico, aunque más de 40 años de esfuerzo no hayan servido para cambiar los índices de concentración en la propiedad de la tierra.

Cada nueva administración ha creado un nuevo programa de reforma agraria con un nombre diferente y ha establecido objetivos ambiciosos de cuántas familias planeaba afincar. El ejecutivo incluye recursos en su proyecto de presupuesto al Congreso que, por lo general, agrega enmiendas para incrementar el gasto. Pero al principio de cada año fiscal el ejecutivo emite un decreto que confisca (*contingenciamento*) parte de los recursos provenientes de diversas áreas para asegurar el objetivo de superávit fiscal primario, como se describió anteriormente. Por ejemplo, los porcentajes de los presupuestos para la reforma agraria que los presidentes Cardoso y Lula retuvieron desde 2001 hasta 2004 fueron 11%, 25%, 36% y 6%. En resumen, los presupuestos para la reforma agraria demuestran una volatilidad considerable en el tiempo, incluso dentro del periodo de gobierno de un mismo presidente.¹⁶ Como se predijo en el modelo de este capítulo, el gobierno de Lula recortó el presupuesto de la reforma agraria, un asunto ideológico residual, a pesar de sus preferencias ideológicas por invertir mayores recursos en dicha reforma. La racionalidad del recorte fue la de cumplir con los imperativos fiscales de un año particularmente problemático.

Reducción de la pobreza. Los programas brasileños antipobreza son un ejemplo de las áreas de política que han exhibido un patrón altamente inestable en la última década. De acuerdo con el juego político analizado anteriormente, son políticas residuales. Existe amplia evidencia de inestabilidad en el periodo de 1988 hasta el final del gobierno de Cardoso. La evidencia durante la administración de Lula es más variada

¹⁶ La información presupuestal, incluyendo las confiscaciones, procede de diversas notas técnicas de la *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira* de la Cámara de Representantes. Véase <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/Principal/exibe.asp?idepai=16&cadeia=0@>.

y gira en torno de la interpretación de la alta visibilidad recibida por el programa bandera *Fome Zero* (Hambre Cero).

La constitución brasileña estipula un claro papel para el Estado en términos de reducción de la pobreza. De acuerdo con el artículo 23 de la constitución, la reducción de la pobreza es una obligación conjunta del gobierno federal, los estados y los gobiernos municipales. En la década de 1980 hubo dos instituciones federales destinadas a reducir la pobreza: la *Legião Brasileira de Assistência* (LBA) y el *Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência* (CEBIA). La administración Collor (1990-92) transfirió muchos de los programas hacia un nuevo *Ministério do Bem Estar Social* y también cerró un gran número de programas. En el área de comida y nutrición, la administración terminó los ocho subprogramas que habían existido en la década de 1980 y de los cuales hijos y mujeres embarazadas se habían beneficiado (Resende, 2000). Al mismo tiempo, el presidente Collor eliminó el *Programa de Alimentação do Trabalhador* (PAT), un programa de alimentación para los trabajadores de bajos recursos.

Al tomar posesión de su cargo, el presidente Itamar Franco anunció la reducción de la pobreza como una de sus más altas prioridades, cambiando sustancialmente el curso respecto de la administración Collor. IPEA, el grupo de expertos en planificación del ministro, preparó un “mapa del hambre”. El anuncio del mapa y la publicación de las cifras señalando la existencia de 32 millones de personas viviendo en extrema pobreza condujeron a Franco a declarar que el país estaba en un “estado de emergencia social”. El siguiente paso fue el anuncio de un número de medidas de emergencia y el establecimiento, en 1993, del *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (Consea, Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria), compuesto por ocho ministros y 21 representantes de la sociedad civil.

Bajo la presidencia de Cardoso, la *Comunidade Solidária* llegó a ser la principal iniciativa antipobreza. Los programas eran formados por asociaciones públicas y privadas e incluían grupos voluntarios. En general, la *Comunidade Solidária* funcionó como un mecanismo de coordinación diseñado para abarcar dos niveles: incentivar y facilitar la participación de las instituciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de programas de asistencia social, e identificar los programas de gasto social recientes que tuvieran un mayor impacto en la pobreza y canalizar los recursos hacia estos programas. Los programas identificados recibieron “el sello de prioridad”, que los protegía de recortes presupuestales.

La administración Lula inició una revocatoria de los programas anti-pobreza de Cardoso, al menos en teoría. Canceló la *Comunidade Solidária* y lanzó un nuevo programa antipobreza, bajo el auspicio del *Ministério Extraordinario para a Segurança Alimentar e Combate a Fome* (MESA, un ministerio ad hoc para la seguridad alimentaria). Hambre Cero se convirtió en el programa central del nuevo ministerio. Sin embargo, el presidente Lula redujo los recursos asignados para el programa debido a sus objetivos fiscales.¹⁷ Al mismo tiempo, el gobierno decidió implementar una tarjeta única, la *tarjeta familiar (cartão família)*, usada por las familias para recibir los beneficios alimentarios más otros tres beneficios de ingresos transferidos según su condición actual. Para recibir los beneficios, las familias debían involucrarse en diferentes actividades, como vacunación y asistencia a la escuela. En la práctica, el gobierno discontinuó sus iniciativas y promovió la fusión de programas de transferencia de efectivo creados bajo la presidencia de Cardoso: el programa de asistencia a la escuela (*Bolsa Escola*), la ayuda alimentaria (*Bolsa Alimentação*) y el beneficio de gas. Al crear la tarjeta, el gobierno de Lula pudo presentar los logros de Hambre Cero, es decir, el número de familias que recibieron la tarjeta, en el mismo paquete con las cifras de los programas existentes mucho más grandes. Lo mismo sucedió con los fondos asignados a la tarjeta familiar. El resultado primordial era que se redujera la visibilidad política de los modestos recursos asignados a los beneficios de alimentación.

Antes de la administración Lula, durante el segundo periodo del presidente Cardoso, se hizo un intento de atar los fondos para la reducción de la pobreza. Aunque se reconoció la gravedad de la situación de pobreza, la administración de Cardoso se opuso a la idea de un fondo porque este implicaría “rigidez presupuestal”. A primera vista, el intento por introducir la rigidez en el presupuesto con fines de reducir la pobreza puede entenderse como parte del intercambio de favores entre las ramas ejecutiva y legislativa. El ejecutivo mantuvo la estabilidad fiscal aumentando los impuestos a nivel subnacional. En respuesta, el Congreso recibió algunos programas de reducción de pobreza protegidos de los recortes de presupuesto discrecionales del ejecutivo. Esto es coherente con el juego político descrito en este capítulo. El ejecutivo prefiere atar gasto subnacional para permitir discreción fiscal a nivel nacional.

¹⁷ La ley de presupuesto para 2003 contenía R\$1,8 billones para el Hambre Cero, mientras que el presupuesto estimado para su implementación completa era de R\$5,0 billones.

Políticas rígidas

Esta sección muestra ejemplos de políticas rígidas, que son políticas especificadas en la constitución sobre las cuales el ejecutivo no tiene discreción. En 2003, aproximadamente el 94% de los gastos en el presupuesto eran “rígidos”, es decir que no podían ser modificados. La mayor parte de estos gastos incluía tipos de gastos cuyas participaciones crecieron con el tiempo y cuya cantidad no fue prevista al momento de realizar el compromiso. El mejor ejemplo lo constituyen las pensiones, las cuales ahora representan el 33% del presupuesto. Otros tipos de gastos predeterminados se crearon intencionalmente, ya que son resultado de los pactos entre el ejecutivo y el legislativo. Estos incluyen transferencias a los estados y municipios (18%), el Sistema Unificado de Salud o SUS (7%), subsidios varios, como subsidios para pequeños granjeros y pequeñas empresas, desarrollo rural, ley de tecnología informática y otros (2%), asistencia social (1%), recortes en los impuestos de exportación (Ley Kandir) (1%) y otros gastos (11%). En contrapartida, usando el mismo año como ejemplo, únicamente el 6% del gasto público total era flexible y podía ser utilizado por el ejecutivo para alcanzar sus objetivos fiscales. De cualquier forma, el valor total, de aproximadamente R\$20 billones, era aún significativo.

Ha habido mucho debate sobre qué poderes en verdad confieren la constitución y la Ley de Responsabilidad Fiscal al presidente en términos de discreción para ejecutar el presupuesto (Lima, 2004). También sobre si las partidas preasignadas deberían hacerse flexibles y cómo hacerlo. A medida que las rigideces impuestas en el pasado sobre los gastos públicos se volvieron más limitantes e impidieron un ajuste eficiente a las circunstancias del momento, la presión por desacoplar algunos gastos se ha incrementado. También, a medida que más gastos se han vuelto preasignados, existen menores recursos disponibles para el uso como parte de las prebendas del presidente en las negociaciones con el Congreso. El único mecanismo que permanece en gran parte intacto por estas tendencias es la asignación de patrocinio a los miembros de la coalición gobernante. Aunque, como se indicó antes, la cada vez mayor profesionalización de la línea de ministerios de los sectores sociales (las más grandes burocracias de la maquinaria del Estado) también ha restringido el patrocinio presidencial en una cierta medida. Esto ha creado un incentivo en el presidente para intentar encontrar formas creativas

de aumentar su margen de maniobra en la determinación de los gastos. El mecanismo más frecuentemente utilizado por los presidentes Cardoso y Lula ha sido la “desconstitucionalización”.

Las políticas predeterminadas incluyen generalmente las que tienen poco contenido ideológico y que son percibidas por la sociedad como derechos. Las dos que mejor se ajustan a esta descripción y que se analizarán en las siguientes dos subsecciones son la política de salud y la política de educación.

Política de salud. La Constitución de 1988 creó un presupuesto unificado para pensiones, beneficios de asistencia social y cuidado de la salud: el presupuesto de seguridad social. Este fue parte de la lucha por un sistema universal de protección social llevada adelante por la oposición durante el régimen militar y una bandera sectorial importante durante la Asamblea Constituyente. Se estableció una fuente diversificada de financiación. Este acuerdo institucional fue visto por los grupos que apoyaban la idea como un mecanismo que desvincularía las contribuciones del acceso al sistema, haciéndolo más democrático y redistributivo. Con este fin, la constitución dio acceso universal al cuidado de la salud a través del recientemente creado Sistema Unificado de Salud (SUS). Esto también introdujo generosos beneficios de asistencia social. El presupuesto de seguridad social se creó a partir del CSLL, la contribución sobre las utilidades netas pagadas por las corporaciones (Cofins) y las contribuciones sobre las nóminas de los empleados y los empleadores.

La fusión de los gastos en salud y las pensiones en el mismo presupuesto produjo una dinámica en el tiempo que ha ido en gran medida en detrimento del cuidado de la salud, ya que las pensiones son desembolsos contractuales y no son comprimibles. Son un flujo de compromisos futuros que finalizan únicamente con la muerte de los pensionados. Al contrario, los gastos en salud son en su mayor parte actuales, y, por definición, son vulnerables en el contexto de la administración fiscal. Después, los compromisos en seguridad social desplazaron a los gastos de salud. No tomó mucho tiempo antes de que este proceso se volviera crítico. Esto ocurrió porque los desequilibrios fiscales en los esquemas de pensión no fueron muy significativos antes de la Constitución de 1988, y, más importante aún, las pensiones no fueron indexadas. Esto derivó gradualmente en una aguda reducción en los valores reales de las pensiones. Al ordenar que las pensiones se mantuvieran en su valor real,

la Constitución de 1988 generó futuros desequilibrios fiscales. También expandió en forma sustancial la masa de trabajadores bajo el régimen del servicio civil, actualizó las pensiones rurales no contributivas y los beneficios sociales al nivel de las pensiones urbanas y estableció los valores más bajos de pensiones a nivel del salario mínimo. Esto produjo una crisis en el sistema y ocasionó un desplazamiento de los gastos de salud poco después de su implementación.

Al mismo tiempo que la carga fiscal de las pensiones fue creciendo, Brasil descentralizó el cuidado de la salud. La descentralización fue muy significativa.

Los municipios fueron responsables por el 9,6% de la inversión total en el cuidado de la salud en 1985 (Arretche, 2003). Esta participación alcanzó el 35% en 1996 y el 43% en 2000. La otra cara de la moneda es que la participación del gobierno federal cayó del 73% al 53% durante el mismo periodo (Arretche, 2003).

La crisis recurrente en la financiación del sector salud realzó la visibilidad de los asuntos de la salud en el país. Las tasas de mortalidad infantil de Brasil están muy por encima de las de los países con niveles comparables de ingreso per cápita. Las elites de la política han sido cada vez más sensibles a la necesidad de dirigir los asuntos de salud como una condición previa para el desarrollo. Muchas propuestas para asignar recursos al sector de salud han avanzado, pero han sido criticadas por los círculos de planificación y finanzas como un retroceso que causaría mayores rigideces fiscales en un contexto de rápida disminución gradual de la libertad en el presupuesto.

Las medidas para asegurar la financiación para el sector salud culminaron en una propuesta para crear la *Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira* (CPMF), la cual fue creada por la tercera enmienda constitucional en 1993 y fue una disposición que sería válida únicamente por dos años. En 1996, la decimosegunda enmienda constitucional reintegró la CPMF y la asignó al sector salud. En 2000, la vigesimonovena enmienda constitucional estipuló valores mínimos para las inversiones en el sector salud para los tres niveles de gobierno: municipal, estadual y federal. Para el gobierno federal, el presupuesto para 2000 se estableció al nivel de 1999 más el 5%. Para el periodo 2001 a 2004, el valor de los gastos de salud se reajustó por la variación anual del PIB nominal. De esta, el 15% se invirtió en los municipios en atención primaria y se distribuyó de acuerdo con su población. En el caso de los estados, 12% del

ingreso (después de transferencias legales a los municipios) fue invertido en el sector salud. A la vez, a los municipios se les pidió invertir 15% de su presupuesto en cuidado de la salud. Los estados y municipios, que en 2000 tuvieron niveles de gastos por debajo de los estipulados, debían reducir la diferencia a razón de un quinto por año. El incumplimiento permitiría la intervención federal en los gobiernos subnacionales. La ley estipuló que todas las transferencias serían canalizadas hacia un fondo y se someterían a auditoría.

Las iniciativas que apuntan a preasignar recursos al sector salud podrían ser interpretadas como intentos por controlar y asegurar la inversión subnacional en un contexto de rápida descentralización y, en consecuencia, alta incertidumbre sobre los resultados, en un sector que tiene cada vez mayor prioridad en la agenda del ejecutivo. Es significativo que, en el contexto del ajuste fiscal, las transferencias discrecionales de salud (que son, por mucho, las mayores de su clase en el país) se hayan vuelto cruciales para la supervivencia fiscal de los gobiernos subnacionales. Esto hizo que el control del gasto subnacional fuera aún más crítico para el ejecutivo central.

Política de educación. La política de educación es otra área que ilustra el uso de innovaciones institucionales como un elemento de compromiso para asegurar su preservación. Como en el caso del cuidado de la salud, la educación primaria y secundaria es vista por la coalición de gobierno como crucial; por tanto, requiere que se la aisle de los intercambios de favores políticos. Asimismo, el asunto clave aquí para el ejecutivo es garantizar que los recursos asignados para la educación primaria y secundaria sean de hecho aplicados por los gobiernos subnacionales en el sector y en determinadas formas. El artículo 30 de la constitución establece que la educación primaria debe ser suministrada por los municipios, con la asistencia técnica y financiera de los gobiernos federal y estadual. La decimocuarta enmienda constitucional contiene artículos que llaman a asignar prioridades a cada uno de los niveles de gobierno, pero sin separar sus competencias. Esta definición proporciona una estructura de incentivos que desmotiva la eficiencia, ya que diluye la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Al final de la década de 1980 y durante la década de 1990 la importancia de la educación para el desarrollo se volvió un asunto recurrente en la agenda pública. Desde los grupos empresariales hasta los movi-

mientos sociales se generó un consenso que se reflejó en la preferencia del ejecutivo por el aislamiento del sistema educativo. Esto se combinó con la necesidad cada vez mayor de reforzar los mecanismos de control en el contexto de un acelerado programa de descentralización. El furor sobre la calidad de la educación resultó finalmente en la aprobación de la decimocuarta enmienda constitucional en 1996 y la aprobación de la LDB (la ley complementaria de lineamientos básicos para la educación) en el mismo año. La decimocuarta enmienda constitucional requería que, en 10 años, al menos las tres quintas partes del 25% de los recursos subnacionales destinados para la educación fueran invertidas en el pago de salarios de profesores activamente involucrados en las actividades escolares. El gobierno federal iba a jugar un papel de nivelación. Este se ha convertido en el talón de Aquiles de los nuevos acuerdos. De manera coherente con sus preferencias por la expansión fiscal a nivel local, los gobiernos subnacionales han presionado al gobierno federal para elevar sus transferencias. Sin embargo, las necesidades fiscales han llevado al gobierno nacional a no reajustarlas. La administración Lula no incrementó su financiación, no obstante las intensas críticas hechas por el Partido de los Trabajadores (PT) sobre la financiación inadecuada del gobierno de Cardoso. El deseo del gobierno federal es controlar las prioridades subnacionales y la inversión, mientras mantiene sus propios objetivos fiscales de preferencia como variable de ajuste.

La estructura de incentivos condujo a los alcaldes a comprometerse activamente en atraer alumnos, ya que esto conduciría a más transferencias desde el fondo. Además, se incentivó la descentralización desde los estados hacia los municipios, pues habría incluso transferencias negativas en algunos municipios si los servicios educativos eran proporcionados por los estados. La racionalidad de las iniciativas educativas del gobierno federal es similar a la que subyace al sistema de salud: intentar controlar y asegurar el gasto a nivel subnacional en un contexto de rápida descentralización y, por consiguiente, de alta incertidumbre sobre los resultados. El control que lleva a cabo el gobierno federal sobre el gasto subnacional es fundamental para asegurar que el primero satisfaga sus preferencias.

Conclusión

¿Cuál es el motor del juego político en Brasil? Según la evidencia recogida en este capítulo, la fuerza motriz de las políticas en Brasil es el

conjunto de fuertes poderes dados al presidente por la Constitución de 1988, aunque esto no significa que tiene poderes desmedidos. Diversas instituciones limitan el poder del presidente, en particular la legislatura, el poder judicial, los fiscales públicos, la oficina de auditoría y los gobernadores estatales. El electorado de Brasil tiene al presidente como el responsable por el crecimiento económico, la inflación y el desempleo. Debido a la conexión electoral y quizás debido a los efectos de reputación, en Brasil los presidentes tienen un fuerte incentivo para fijarse como prioridad la estabilidad en las políticas fiscales y monetarias. Al menos en los últimos diez años, y especialmente durante la administración de Lula, el ejecutivo ha estado enfocado en empujar las políticas hacia la ortodoxia macro. Aunque la ortodoxia puede no conducir al crecimiento en el corto plazo, los mercados financieros internacionales dan incentivos adicionales por mantener la disciplina, mientras que las desviaciones son instantáneamente castigadas con consecuencias desfavorables que son fácilmente reconocidas por el electorado. Lograr políticas macro estables requirió enmiendas constitucionales, así como también una cantidad importante de nueva legislación. Para alcanzar esas metas, las administraciones de Cardoso y Lula utilizaron partidas de gasto público para construir coaliciones y negociar los cambios en las políticas públicas. La razón por la que los congresistas aceptan intercambiar votos en el Congreso por fondos públicos es que sus electores premian o castigan a los legisladores con base en el grado en el cual esos fondos se distribuyen en su distrito.

Este intercambio ha funcionado con éxito. Con excepción de la devaluación de 1999, la política macro se ha vuelto más estable con el tiempo y también más adaptable a los cambios económicos. Por lo tanto, en Brasil, en las últimas dos décadas, las políticas macro se pueden caracterizar como “estables pero adaptables”. Perseguir la ortodoxia macro ha tenido sus costos ya que algunas políticas en Brasil se han vuelto “volátiles e inestables”. Esto ocurre principalmente con las políticas que tienen un componente ideológico, como la reforma agraria y la reducción de la pobreza, o cuyos beneficios se realizan a nivel de los distritos de los legisladores, como los proyectos de infraestructura. La volatilidad en las políticas ideológicas no sorprende y sucede con más frecuencia cuando las administraciones cambian. Para las políticas que tienen un impacto local en vez de nacional, la volatilidad resulta del hecho de que el gasto destinado a esas obras es el residual que queda del presupuesto después

de que el presidente se encarga de los gastos preasignados y de los ligados a transacciones políticas. El lado negativo de este arreglo es que muchos proyectos de infraestructura han caído en esta categoría residual, especialmente los proyectos de saneamiento y las carreteras locales.

El resto de las políticas públicas son en su mayoría rígidas. La mayor parte del gasto presupuestario ha sido preasignado por la Constitución de 1988, que es un documento detallado que ha limitado y continúa restringiendo la formulación de políticas. Su mayor limitación proviene del mencionado compromiso de gastar en ciertas áreas de política, particularmente en salud y educación. Las limitaciones de la constitución son efectivas ya que el poder judicial ha sido relativamente independiente en dictar sentencias sobre asuntos de constitucionalidad. Esto ha llevado a la percepción de que las enmiendas constitucionales serán permanentes. El independiente y cada vez más poderoso rol del *Ministerio Público* refuerza el papel del poder judicial. Los fiscales públicos han sido más activos en hacer cumplir las políticas sociales, como las de educación, salud y medio ambiente.

Más allá de las características de las políticas públicas es importante destacar aspectos del juego político que este capítulo ha resaltado. Por ejemplo, el hecho de que, a pesar de la percepción en la prensa, el poder de los gobernadores para influir en las políticas nacionales es relativamente débil y se está reduciendo aún más. En gran parte, esto es resultado de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Aun así, los estados y los actores políticos locales todavía juegan un papel que afecta al desempeño económico ya que un volumen considerable de fondos públicos tanto federales como estatales se desvía a la financiación de las campañas.

En general, este capítulo muestra un cuadro relativamente optimista respecto del funcionamiento del proceso de formulación de políticas en Brasil, donde los fondos presupuestarios en manos del presidente cumplen un papel preponderante en la negociación política y en la capacidad de asegurar políticas macro estables pero adaptables. El hecho que dos administraciones de signo ideológico opuesto hayan mantenido políticas muy similares confirma este punto de vista. Por supuesto también hay deficiencias visibles, como la inflexibilidad de las políticas de salud y educación, la volatilidad de los programas sociales y de las inversiones en infraestructura y la persistencia de corrupción en algunos funcionarios públicos. El equilibrio político de Brasil es estable y no debería cambiar

a menos que se produjeran variaciones sustanciales en las instituciones políticas o el país enfrentara un *shock* exógeno suficientemente grande como para que regresaran sus antiguas formas populistas.¹⁸ Ninguna de las dos opciones parece realista en el corto plazo.

¹⁸ Para un análisis del uso de las políticas fiscal y monetaria de Brasil como mecanismo de equilibrio en respuesta a un *shock* monetario (la devaluación de 1999) y a uno político (la elección de Lula), véase Alston y otros (2007). Las acciones tomadas en respuesta a aquellas crisis fueron coherentes con el marco presentado en este capítulo.

5

Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile

*Cristóbal Aninat, John Londregan, Patricio Navia
y Joaquín Vial*

Introducción

Este capítulo se enfoca en el proceso de formulación de políticas (PFP) en Chile desde 1990, cuando el gobierno militar de Augusto Pinochet entregó la presidencia a su sucesor elegido democráticamente, Patricio Aylwin. Ese momento representa un cambio profundo en el marco institucional, lo que justifica tratar el siguiente periodo como un régimen de formulación de políticas diferente. Desde la restauración de la democracia, el sistema institucional chileno de frenos y contrapesos ha funcionado bien, en tanto ha facilitado y promovido transacciones políticas intertemporales. Chile tiene un sistema presidencial con un Congreso bicameral, un sistema electoral binomial, un poder judicial independiente y una burocracia relativamente profesional para los estándares latinoamericanos. El sistema produce un PFP favorable para las transacciones políticas intertemporales en la mayoría de las áreas de políticas, ya que propicia que un pequeño número de actores políticos interactúen repetidamente con horizontes de tiempo prolongados y con la presencia de buenos mecanismos de cumplimiento de contratos.

Durante este periodo, cuatro aspectos claves han delineado la formulación de políticas. Primero, existe un sistema de partidos políticos formado por dos coaliciones estables, en la centro-izquierda y la centro-derecha, que tienen posturas moderadas. Este sistema de partidos está fuertemente influido por el sistema electoral, que induce moderación

y dificulta la polarización en elecciones legislativas gracias al uso de listas abiertas y a la asignación de dos escaños por distrito con la regla D'Hondt. Un sistema de segunda vuelta para elegir al ejecutivo dificulta el camino a los candidatos presidenciales extremistas.

El segundo factor determinante del PFP es el enorme poder del ejecutivo para influir en la agenda legislativa. El presidente tiene un control casi monopólico sobre la agenda a través de la iniciativa exclusiva en un amplio espectro de materias legislativas, la facultad de introducir urgencias para controlar los tiempos de tramitación de proyectos de ley y un amplio poder de veto.

La tercera característica es que el PFP tiene un número considerable de actores de veto. Estos actores incluyen un Congreso bicameral con uso extensivo de comisiones y supermayorías, un contralor general y un poder judicial independiente, que incluye tribunales regulares, un tribunal constitucional y un tribunal electoral. Durante la reforma constitucional de 2005 se eliminaron algunos poderes de veto, incluyendo los senadores no elegidos (designados) y la relativa autonomía de las fuerzas armadas (los comandantes en jefe de las cuatro ramas armadas no podían ser removidos por el presidente y habían tenido una presencia dominante sobre el Consejo de Seguridad Nacional, Cosena).¹

Una cuarta característica es la existencia de buenos mecanismos para la implementación de políticas y el cumplimiento de contratos, incluyendo un poder judicial independiente y una burocracia honesta y de razonable eficiencia (aunque su calidad varía dependiendo de las áreas de políticas públicas). En 2004 se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, para despolitizar la nominación de directivos públicos, y en 2008 se estableció el Consejo para la Transparencia a fin de velar por la probidad y el acceso a información pública.

Es importante hacer notar que en el contexto de un PFP cooperativo, el grado en el cual los intereses de los formuladores de políticas se alinean difiere entre áreas de política. Dos características adicionales de la política chilena merecen un análisis particular. Primero, Chile es una economía pequeña y abierta a los mercados mundiales, lo que hace que sus políticas económicas repercutan en la percepción exterior de Chile (riesgo país e inversión extranjera), y por tanto amplifiquen su efecto

¹ Estas instituciones antidemocráticas fueron introducidas por Pinochet en la Constitución de 1980, para dificultar cambios a su legado por los gobiernos posteriores.

político. Segundo, todavía se sienten los efectos y el legado de los conflictos políticos de principios de la década de 1970 y de más de 15 años de dictadura militar. Por eso, muchos asuntos sensibles generan un interés compartido de evitar conflicto, y otros aún polarizan a las dos coaliciones principales. Más allá de estas dos características, la coordinación de intereses entre formuladores de políticas varía de un asunto a otro.

El marco de análisis para este capítulo se basa en el trabajo de Spiller y Tommasi (2003) que se resume en el primer capítulo de este libro, que identifica características del PFP que tienden a producir resultados cooperativos. La cooperación significa trabajar juntos por un propósito o beneficio común. Esto puede ocurrir solo cuando existe un nivel mínimo de coincidencia de intereses entre los participantes y cuando el grado de alineación entre los partidos establece un tope sobre la cantidad de cooperación que se puede esperar. El marco de análisis hace énfasis en cinco factores identificados en la literatura teórica de organización industrial que facilitan los resultados cooperativos:² primero, un pequeño número de actores toman las decisiones; segundo, hay interacción repetida entre estos actores; tercero, resulta fácil observar si alguno de los actores se desvía del comportamiento acordado; cuarto, los beneficios inmediatos de incumplir acuerdos son pequeños en relación con los beneficios de largo plazo por el cumplimiento de ellos; quinto, existen mecanismos creíbles de cumplimiento de contratos. Fuera de la lista queda el grado en que se alinean los intereses de los agentes, aunque eso constituya el fundamento de la literatura de la organización industrial, desde la cual se origina la lista. En consecuencia, tomamos el consejo de Spiller, Stein y Tommasi (2003, p. 6, nota al pie 8) para combinar los “lentes con los cuales los autores (...) pueden concentrar el análisis del PFP [con] otros que creen relevantes para entender las características clave de sus respectivos países” y agregar un sexto factor a la lista de aquellos que facilitan los resultados cooperativos. Así en este contexto agregamos un factor adicional a nuestro marco de análisis: el grado en el cual los partidos comparten intereses. Si bien estos seis factores juegan un papel importante en el proceso de formulación de políticas en Chile, el primero, el segundo y el sexto son particularmente relevantes.

² Para más información sobre este tema, véase Friedman (1971), Green y Porter (1984) y Abreu (1988).

Una consideración adicional que se hace sobre la literatura de juegos repetidos, desde la que surge el marco teórico unificado de este capítulo, es que los factores que esta identifica como facilitadores de cooperación son factores que expanden el conjunto del equilibrio posible para incluir resultados cooperativos, junto con el equilibrio miope “no cooperativo”. Es decir, en el lenguaje de la teoría de juegos, los modelos de oligopolio que tienen en cuenta una posible cooperación tienen también otros equilibrios formados a partir de interminables guerras de precios. Los modelos de la teoría de juegos casi no proveen nociones respecto de cuáles de los equilibrios posibles realmente ocurrirán. Asimismo, uno podría pensar en los factores identificados por el marco aquí aplicado como si se reconociera un límite superior del nivel de cooperación que pueda emerger en un determinado sistema político. Es posible que algunas diferencias significativas entre, por ejemplo, Uruguay y Chile (países que tienen sistemas de partidos relativamente pequeños y estables, y sistemas judiciales independientes) sean resultado de que los formuladores de las políticas hayan coordinado en diferentes equilibrios dentro del grupo de equilibrios posibles que es respaldado por sus marcos institucionales.

Así, podría pensarse en los seis elementos del debate anterior como “factores de riesgo” para la cooperación. Si bien la presencia de estos factores no garantiza que los actores políticos coordinarán exitosamente en alguno de los equilibrios cooperativos, por lo menos asegura la posibilidad de que lo hagan.

La segunda sección describe los resultados de las políticas de Chile y las capacidades de formulación de políticas del Estado chileno a partir de una perspectiva comparada. Se enfoca sobre las características externas de las políticas, siguiendo el criterio que establecen Scartascini y Olivera (2003). La tercera sección describe y analiza el sistema institucional de Chile y los incentivos que este establece para los actores políticos. Primero, analiza los efectos combinados de los dos sistemas electorales para elecciones presidenciales y legislativas y las reglas constitucionales sobre el sistema de partidos y el número de actores políticos. Las subsecciones siguientes describen los poderes del ejecutivo y su rol en el proceso legislativo, revisan el papel de los mecanismos de aplicación y ejecución y del servicio civil en la implementación de políticas y analizan las interacciones de los actores en el proceso de formulación de políticas.

Resultados de las políticas y capacidades de formulación de políticas

Estabilidad y flexibilidad

Las políticas públicas en Chile han mostrado un nivel de estabilidad considerable desde los últimos años de la dictadura, frente a los grandes cambios políticos ocasionados por la transición a la democracia y cambios de gobierno posteriores. Las cuatro administraciones de la Concertación que gobernaron el país desde 1990 hasta 2010 mantuvieron la disciplina fiscal y evitaron la manipulación de la política fiscal para fines políticos. Se mantuvo un superávit fiscal de manera sostenida entre 1990 y 1998. Durante la crisis asiática, la recesión provocó que el presupuesto presentara un déficit de 1,4% del PIB en 1999, pero el presupuesto volvió a balancearse al año siguiente. El gobierno controló rápidamente el problema y propuso la adopción de una nueva norma fiscal en marzo de 2000: una meta de superávit “estructural” del 1% del PIB. Esta norma fue diseñada para prevenir las ineficiencias producidas por el gasto irregular y discrecional del gobierno, introducir estabilizadores contracíclicos en las políticas fiscales e incrementar la transparencia en el gasto gubernamental.³ Si bien la regla del 1% de superávit fiscal estructural fue una política discrecional autoimpuesta por la administración de Lagos, durante el periodo de Bachelet se incorporó a la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006. En ella se estipula la obligación de cada gobierno de explicitar el porcentaje objetivo de superávit estructural para su administración, pero la ley no establece una tasa obligatoria de superávit. El nivel óptimo de superávit, en consecuencia, parece menos claro en tanto durante el propio periodo de Bachelet fue reducido a un 0,5% y después fijado en 0% durante 2009, cuando la crisis económica mundial llevó al gobierno a usar parte del superávit acumulado para estimular la economía. La conveniencia de usar parte del superávit fiscal para financiar el estímulo económico ha producido un saludable debate sobre la necesidad de flexibilizar esta regla para permitir flexibilidad frente a situaciones de crisis económica.

Las altas tasas de crecimiento del PIB durante la década de 1990 permitieron a los gobiernos incrementar el gasto público y a la vez re-

³ Para más detalles relacionados con la norma de equilibrio estructural, véase Marcel y otros (2001).

financiar la mayor parte de la deuda extranjera, asegurando una sólida posición macroeconómica para los inversionistas extranjeros. La razón de deuda pública respecto al PIB bajó del 42,7% en 1990 al 13,3% en 2003 (Dipres, 2004). La conservadora respuesta fiscal hacia los años del *boom* en la década de 1990 debe analizarse en el contexto de la tendencia de los países latinoamericanos a perseguir políticas fiscales procíclicas, y va en contra del estereotipo de los gobiernos de países en desarrollo atrapados en ciclos de “auge y caída”.

La política monetaria también ha sido conservadora desde la restauración de la democracia. El banco central aplicó políticas monetarias restrictivas durante la mayor parte de la década de 1990, logrando una reducción gradual en las tasas de inflación promedio del 26% en 1990 al 1,1% en 2004 y menor al 4% promedio anual desde entonces.⁴ Entre 1989 y 2000, el banco central trabajó con pronósticos de inflación de un año para bajar las expectativas de inflación futura. En 1999, anunció un cambio en su política, efectivo en 2001, hacia un marco con metas de inflación (MI). Las MI reducen la discreción del banco central y establecen mecanismos de estabilización automática para mantener la inflación dentro de una banda objetivo de 2% a 4%. Esta simple regla de metas tiende a proteger al banco central de la presión política. El marco MI para las políticas monetarias ha sido exitoso manteniendo la inflación dentro de la banda desde el inicio del sistema en 2001, con la sola excepción de 2007 e inicios de 2008 en que el incremento de precios internacional empujó la inflación en Chile hasta niveles de 7%.

En suma, desde 1990 Chile disfruta de una inflación baja y estable y sus políticas fiscales y monetarias han recibido elogios de instituciones multilaterales, agencias de calificación crediticia e inversionistas internacionales.

La política comercial es otro ejemplo de la formulación de políticas estables con resultados exitosos. El gobierno militar inició una estrategia agresiva de liberalización unilateral a mediados de la década de 1980 para eliminar las altas barreras comerciales proteccionistas típicas de Chile durante la mayor parte del siglo XX. En 1989 se había disminuido el arancel promedio a 15% con niveles mínimos de dispersión. Los gobiernos de la Concertación continuaron con la política de liberalización unilateral. Las tasas arancelarias promediaron 11% durante la década

⁴ Banco Central de Chile, www.bcentral.cl.

de 1990. Luego, a partir de 1999, se estableció un programa de reducción arancelaria escalonada en cuatro años, llegando al 6% en 2003. Las administraciones de la Concertación complementaron las políticas de liberalización unilateral con acuerdos económicos bilaterales durante la primera mitad de la década de 1990 con diversos países latinoamericanos, incluyendo el bloque comercial Mercosur. Desde 1996, Chile ha firmado tratados de libre comercio con Canadá, la Unión Europea, Estados Unidos, República de Corea y otros, llegando a ser el país con mayor número de tratados de libre comercio en el mundo. Chile tiene hoy una de las economías más libres del mundo, sus volúmenes comerciales siguen cercanamente la evolución de los términos de intercambio, y la participación del comercio en el PIB se ha incrementado constantemente, desde el 28% del PIB en los años sesenta y principios de los setenta hasta más del 70% en la actualidad.

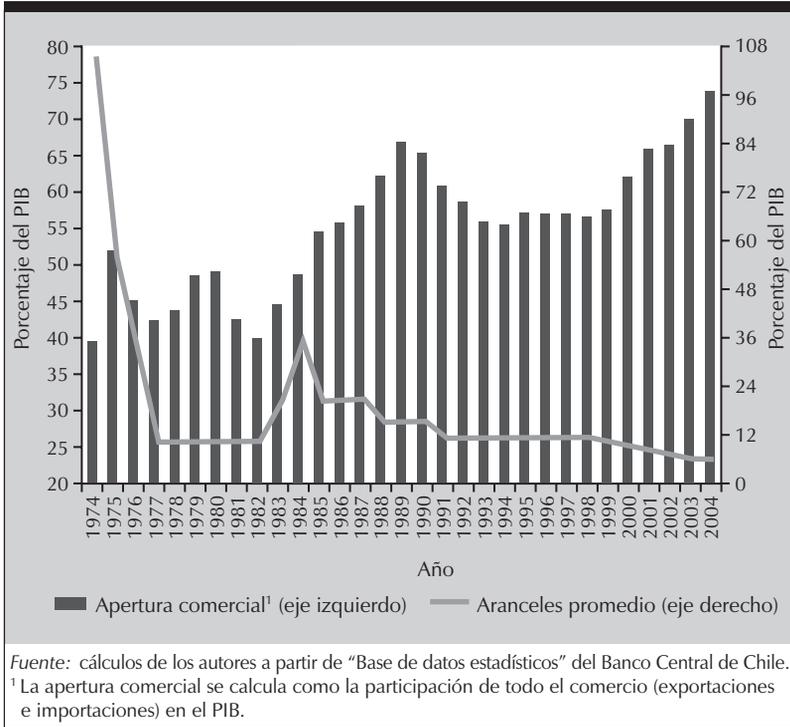
Los índices internacionales de políticas económicas también reflejan la estabilidad de los resultados de políticas en Chile. Desde 1990, Chile ha mejorado consistentemente en indicadores como el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional y en los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial.⁵

Las políticas fiscales, monetarias y de tipo de cambio, no solo reflejan estabilidad sino también flexibilidad. La regla de superávit estructural y el cambio en la política monetaria hacia M1 otorgan predictibilidad a las decisiones de políticas, a la vez que se incorporan mecanismos flexibles de estabilización para hacer frente a *shocks* externos. Por su parte, en septiembre de 1999, el banco central decidió abandonar una política de tipo de cambio basada en una banda de precios, remplazándola por una política de libre flotación.

La política de tasa de cambio flotante da a la economía suficiente flexibilidad para enfrentar las crisis externas y reducir el poder discrecional del banco central. En los últimos años, el banco ha intervenido tres veces en el mercado cambiario: primero, en julio de 2001, debido a la crisis en Argentina; luego, en octubre de 2002, debido a la crisis

⁵ Véanse Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2003), Miles, Feulner y O'Grady (2003), Transparencia Internacional (2003) y Foro Económico Mundial (2003).

Gráfico 5.1 Liberalización del comercio, Chile, 1974-2004



en Brasil; y finalmente durante 2008, cuando el dólar se devaluó con fuerza y la presión de los exportadores llevó al banco a intervenir el mercado comprando divisas. Sin embargo, en las tres ocasiones, las intervenciones han sido transparentes y bien fundadas, y el banco central suministró una justificación pública de sus acciones y dio total divulgación tanto de las cantidades involucradas en las operaciones como del calendario para la acción inusual.

Coordinación y coherencia

Las políticas públicas también han sido coherentes entre las diversas áreas. Esto sugiere una estrategia a largo plazo para la política económica, posibilitada en parte por un acuerdo entre los gobiernos de la Concertación y la coalición de oposición de entonces, la Alianza, para promover una política económica eficiente. Las reformas en áreas de políticas clave implementadas en los últimos años (incluyendo la regla

de balance estructural, una política monetaria con metas de inflación y una tasa de cambio de libre flotación) han hecho el proceso de políticas públicas más transparente, coherente e internamente consistente en su totalidad.

En un país con tasa de cambio flexible, como Chile, las ineficacias e ineficiencias de las políticas fiscales aconsejan no usarlas como instrumento de estabilización. De hecho, su objetivo principal debería ser asegurar una posición fiscal sólida. Eso sirve mejor como base para una política monetaria estable y para consolidar el crecimiento económico a largo plazo. De esta forma, la norma fiscal del superávit gubernamental adoptada en 2001, cuando Nicolás Eyzaguirre era el ministro de Hacienda, es una innovación significativa, en la medida en que actúa como una herramienta de estabilización automática.

De manera similar, en 1999, cuando se adoptó el tipo de cambio de flotación libre, se eliminó una fuente potencial de incoherencia en la formación de políticas públicas. Antes de esa decisión, el banco central tenía que preocuparse de mantener el tipo de cambio dentro de la banda al mismo tiempo que buscaba controlar la inflación, la cual ocasionalmente implicaba objetivos contradictorios y en competencia. Los costos de estas tensiones entre objetivos en competencia se volvieron evidentes en 1999, cuando se forzó al banco central a incrementar sus tasas de interés más allá de los límites prudentes, cuando la cesación de pagos de la deuda rusa puso presión sobre la banda del tipo de cambio. El único objetivo del banco central ahora es cumplir con las metas de inflación fijadas. Mientras el gobierno militar implementó lo que Navia y Velasco (2003) llaman “reformas de primera generación”, los posteriores gobiernos democráticos continuaron el proceso a través de las que han sido llamadas “reformas de segunda generación”, que incluyen la privatización de los sectores portuario y de servicios públicos, la introducción de concesiones privadas en obras públicas, y reformas educativas, laborales, de salud y de procedimientos judiciales.

Sin embargo, el éxito en estas reformas ha sido variopinto en cuanto a resultados y al tiempo que ha tomado llevarlas a cabo. Las áreas más avanzadas corresponden a la política macroeconómica, donde hay un consenso considerable. También se ha logrado un éxito sustancial en mejorar el marco regulatorio, la transparencia de las políticas gubernamentales y las capacidades del Estado. Las áreas donde el éxito ha sido más esquivo, especialmente hasta el fin del gobierno de Ricardo Lagos

en 2006, son las relacionadas con la educación, los derechos humanos, los temas sociales (como el divorcio, que recién se legalizó en 2004) y los esfuerzos en reformar el código laboral y el sector agrícola que compite con importaciones (trigo, aceites vegetales y azúcar). La reforma constitucional implementada al final de la administración Lagos y la muerte de Pinochet en 2006 disminuyeron considerablemente la polarización aún existente en ciertas áreas de políticas. Eso se hizo evidente en la campaña electoral de 2009, cuando el candidato de derecha utilizó una plataforma que enfatizaba mantener la dirección de las políticas públicas pero mejorar su eficiencia y reducir la corrupción. En sus primeros cuatro meses de gobierno, Piñera ha mantenido sus promesas de campaña, nombrando un gabinete moderado que ha dado estabilidad a la gran mayoría de las políticas públicas de la Concertación.

La introducción de programas de concesión de obras públicas ha sido una innovación exitosa. Históricamente, el Estado se encargaba de construir y operar obras de infraestructura pública. Pero en la década de 1990, el Estado inició un innovador y ambicioso plan de concesiones a través del sistema de contratos de Crear, Operar y Transferir (BOT, por sus siglas en inglés). El uso de tal sistema proporcionó enormes mejoras en la eficiencia y el bienestar. Desde un enfoque distributivo, es conveniente que los usuarios de la nueva infraestructura paguen por utilizarla, en lugar de establecer el gravamen sobre todos los que pagan impuestos. Finalmente, el diseño del contrato busca generar competencia y ayudar a descartar proyectos en los que la demanda esperada no justifica la construcción de la nueva infraestructura (MOPTT, 2003). Hay, por cierto, áreas de políticas públicas con una estructura de incentivos opuesta a los antes mencionados programas de concesiones. En estas áreas existen altos costos políticos de corto plazo, pero se vislumbran enormes beneficios para el país en el largo plazo. Si aquellos derechos de propiedad políticos de corto plazo no son protegidos, será difícil para los gobiernos acometer esa clase de reformas. Los sectores donde se evidencia esta clase de desafíos son salud y educación. No sorprende que el progreso en estas áreas haya sido mucho más lento que en políticas macroeconómicas o en concesiones de obras públicas.

En el sector de la educación, el gasto se incrementó en más del 220% entre 1990 y 2003 (Dipres, 2004). Esta situación permitió a los gobiernos revertir la tendencia a la baja en el gasto en educación observado durante los años ochenta. Como resultado de un diagnóstico correcto sobre

el mal estado de la educación, se adoptó una reforma educativa (en educación básica y secundaria) en la década de 1990. Se promovieron numerosas iniciativas para mejorar el sistema, por ejemplo en las condiciones de trabajo y los salarios para los profesores, en la estructura y los equipos para las escuelas existentes, en el acceso a la educación (reflejado en un incremento en las matrículas) y en la más amplia reforma al currículo realizada en 25 años. Junto con el mejoramiento en la calidad de la educación, se han hecho enormes esfuerzos para reducir las tasas de deserción escolar, implementando la jornada escolar completa y un incremento en las subvenciones para alumnos provenientes de hogares socialmente vulnerables.

El conjunto de reformas ha generado un aumento significativo en la tasa de graduación de educación media, que actualmente bordea el 90%. Durante la administración Bachelet se logró un importante acuerdo en educación para incrementar la calidad de la educación básica y media. A pesar de la alta carga ideológica que implica el rol regulador del Estado sobre la economía, se acordó dar un rol activo al Ministerio de Educación para regular y supervisar a los sostenedores privados de escuelas que reciben financiamiento público. Si bien el proyecto de ley aún está en tramitación legislativa, cuenta con el apoyo de la actual administración.

A pesar de que el acceso a la educación superior mantiene un sesgo en contra de los jóvenes de bajos ingresos (en parte debido a que el esquema de fondos públicos para la educación universitaria cubría únicamente instituciones públicas hasta 2006, cuando una reforma amplió el sistema de créditos a universidades privadas acreditadas), se ha generado un aumento significativo de la inscripción de estos jóvenes en los últimos años. Actualmente más del 75% de la matrícula en educación superior (institutos profesionales, centros de formación técnica y universidades privadas y públicas) corresponde a jóvenes que son la primera generación de sus familias en llegar a estos niveles educativos.

En resumen, aunque se han llevado a cabo reformas importantes en los últimos años con el objetivo de dar mayor autonomía a las instituciones educativas, relacionando el sueldo de los profesores con su desempeño, entregando mayor información a los padres sobre el desempeño de la escuela y mejorando el acceso a la educación superior para todos los estudiantes, los éxitos en educación han sido positivos pero aún insuficientes para las pretensiones de Chile de convertirse en un país desarrollado en el mediano plazo.

En el sector salud también existen progresos significativos, aunque igualmente preocupan indicios de negligencia. A principios de los años noventa había graves deficiencias en la infraestructura y el equipo del sistema de salud pública, falta de recursos humanos calificados e ineficiencias administrativas. Para corregir esos problemas, el gobierno invirtió más en el sistema de salud pública de lo que se había invertido en cualquier momento de la historia del país. El gasto en salud pasó del 1,9% del PIB en 1990 al 3% en 2003. El incremento es también evidente cuando se compara el gasto en salud como porcentaje de los gastos totales. Este pasó del 9% de gastos totales al 14% durante el mismo periodo (Dipres, 2004).

Aunque Chile ha logrado indicadores de salud (expectativa de vida al momento de nacer, mortalidad infantil y mortalidad maternal) más altos que los que su nivel de desarrollo económico predeciría, la satisfacción pública con la cobertura de salud es baja. Una de las principales críticas contra el sistema es que no constituye un sistema en sí. De hecho, existen dos sistemas (uno público y uno privado) que funcionan en paralelo, con poca coordinación y con cooperación insuficiente entre sí. La administración Lagos implementó una ambiciosa reforma al sistema de salud basada en garantías constitucionales a un número restringido, pero creciente, de prestaciones de salud. El mayor problema que persiste en la política de salud reside en las ineficiencias y la falta de coordinación del sistema público de salud. Nuevamente, a pesar de las connotaciones ideológicas que implican las garantías constitucionales de servicios públicos, el gobierno de Piñera ha planteado que profundizará este sistema a la vez que mejorará la gestión y permitirá que las personas que no puedan atenderse oportunamente en hospitales públicos puedan acceder a atención en clínicas privadas.

A pesar de los esfuerzos repetidos por mejorar el mercado laboral, el éxito ha sido moderado. Las primeras reformas laborales adoptadas después de la restauración de la democracia (1990-91) buscaron corregir el desequilibrio entre trabajadores y empleadores. Tal desequilibrio fue producto de las políticas implementadas por el gobierno militar en las décadas de 1970 y 1980, con fuerte sesgo a favor del empleador. La falta de legitimidad del sistema laboral heredado de la dictadura debilitaba su estabilidad a largo plazo. Así, mientras el nuevo gobierno democrático trató de mantener algunas de las mejoras logradas en la dictadura, relacionadas con la flexibilidad y la modernización, también introdujo otras

reglas sobre contratos individuales, negociaciones colectivas y operaciones de los sindicatos para brindar legitimidad al sistema e incorporar a los sindicatos como aliados, y no enemigos, en el esfuerzo de lograr reformas al mercado laboral (Mizala y Romaguera, 2001).

No obstante, durante el último año de la administración de Eduardo Frei (1994-2000), se lanzó una reforma laboral en un esfuerzo por revertir los bajos niveles de participación de los sindicatos y la negociación colectiva, buscando brindar protección adicional a trabajadores y sindicatos. Como era fácil de anticipar, la iniciativa de reforma laboral fue rechazada por el Congreso –controlado por la Alianza en el Senado– durante la campaña presidencial de 1999. Una vez que asumió el poder, el presidente Ricardo Lagos envió al Congreso una nueva iniciativa legislativa laboral que a la postre se aprobó. La nueva legislación tenía dos objetivos. Primero, buscaba incrementar la protección legal de los trabajadores (reconociendo formalmente una serie de derechos enunciados claramente en la legislación existente). Segundo, buscaba reducir los costos de contratar nueva mano de obra. Estas metas duales (y de algún modo contradictorias) han hecho difícil evaluar apropiadamente el éxito de la reforma.

En 2002 se logró una mejora significativa en la regulación del mercado laboral. Un esquema de seguro de desempleo obligatorio para los que ingresaron al mercado laboral desde 2002 pasó a ser ley después de ser sometido a negociaciones y convenios con la oposición y con los legisladores más izquierdistas de la Concertación. A la larga, el recién creado esquema de seguro de desempleo debía remplazar al existente sistema de indemnización de un mes por año de servicio, pero el proceso ha sido más bien lento. Una característica original de este sistema es la introducción de cuentas de ahorro individuales con contribuciones tanto de los trabajadores como de sus empresas para financiar la compensación durante el periodo de desempleo. Sin embargo, la ley no incluye una revisión del sistema de indemnización por año de servicio, que establece un gravamen muy pesado sobre las compañías que buscan despedir trabajadores y genera graves distorsiones en el mercado laboral.⁶

De acuerdo con el índice de reforma estructural de Lora para el periodo 1985-2001 (Lora, 2001), las reformas en Chile han incrementado la eficiencia de las políticas públicas y han fortalecido el libre mercado

⁶ Para mayor información sobre este tema, véase Cowan y otros (2003).

para los cinco sectores económicos considerados. El nivel de progreso y liberalización de cada uno de esos cinco sectores es diferente, aunque no hay incoherencia en las reformas implementadas en ellos. El avance más importante tuvo lugar en los sectores comercial y financiero. El índice laboral es el único indicador que posiblemente mostró un descenso hacia fines de la década de 1990. Como se analizó en la sección anterior, las reformas implementadas durante esa década buscaron restablecer los derechos laborales que se habían eliminado en la década anterior.

Interés público de las políticas públicas

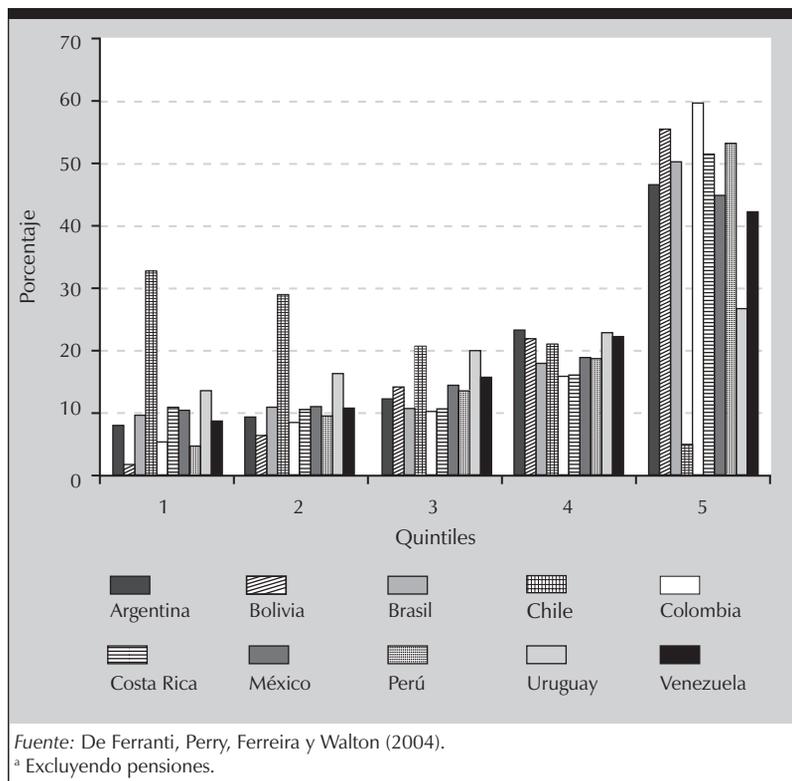
El gasto gubernamental en Chile llega, en términos generales, a los más necesitados. La encuesta sobre pobreza y desigualdad (Casen, 2000)⁷ muestra que el gasto fiscal en salud, educación y subsidios directos para los pobres estuvo bien invertido. El 68,8% de todo el gasto en estos rubros, más la impresionante cifra del 80,2% del gasto público en salud, beneficiaron al 40% más pobre de la población. En términos de subsidios directos, el 73,1% de todo el gasto también se invirtió en el 40% más pobre. En conjunto, los subsidios y beneficios que el Estado ofrece a los chilenos más pobres le permitieron al primer decil (el 10% más pobre) incrementar su participación en el ingreso del 3,7% antes de impuestos y de subsidios al 6,4% del ingreso total después de impuestos. A su vez, el 20% más rico vio su participación en el ingreso reducida del 57,5% antes de los subsidios al 53,4% después de estos.

El gráfico 5.2, que presenta la distribución de las transferencias sociales por quintil en 10 países latinoamericanos, muestra un contraste evidente entre el foco del gasto social en Chile y en los otros países de la región. Mientras en Chile las transferencias constantemente se dirigen hacia el quintil más pobre (primer quintil) desde el más rico (quinto quintil), en los otros países, sin excepción, las transferencias tienden a favorecer a los ricos.

Sin embargo, existen algunas áreas donde los altamente intensos intereses privados han capturado el proceso de formulación de políticas públicas. Un ejemplo notable lo constituyen las bandas de precios para algunos bienes agrícolas. Chile introdujo esas bandas de precios para reducir las tensiones en las regiones políticamente sensibles del sur del

⁷ Véase Mideplan (2000).

Gráfico 5.2 Distribución de las transferencias sociales por quintil de ingreso, 1977-2001^a



país. Las bandas de precios se aplicaron al trigo, al azúcar y al aceite vegetal. El argumento detrás de las decisiones fue que las altas fluctuaciones de los precios internacionales para estos bienes establecían un gravamen aplastante sobre los productores. Se adoptó una banda neutral en términos de protección de modo que el gobierno pudiera imponer aranceles cuando los precios internacionales fueran demasiado bajos y asimismo reducirlos cuando experimentaran aumentos. El esquema no fue concebido como proteccionista, sino que se alegó que sólo reduciría la volatilidad de precios, mejorando el bienestar de los trabajadores agrícolas. Pero ese mecanismo no ha funcionado correctamente. El lobby de los productores agrícolas ha hecho difícil que el gobierno reduzca los aranceles cuando los precios internacionales aumentan e incluso ha alterado efectivamente el esquema a través del cual el gobierno calcula la banda de precios apropiada para estos productos.

Los beneficiarios de la intervención sobre los precios a través de las bandas son primordialmente productores agrícolas acomodados, no los trabajadores agrícolas que perciben salarios mínimos. Galetovic (2001) mostró que el 63% de los pequeños productores de remolacha azucarera producen únicamente el 4% de la producción nacional y reciben menos del 1% del sobreprecio pagado por los consumidores por el azúcar importada (US\$258 millones en el periodo 1998-2000). Teniendo en cuenta su efecto sobre los consumidores y productores, esta política de intervención sobre los precios es probablemente una de las políticas más regresivas que existen en Chile.

Capacidades del Estado y calidad total de las políticas públicas

Los esquemas de políticas y regulación de Chile son relativamente transparentes. Hay un código impositivo simple, la evasión de impuestos es baja y las tasas de protección total y efectiva al comercio son muy similares. Los procedimientos y el tiempo requerido para abrir nuevas empresas y cumplir con las regulaciones gubernamentales son mucho más bajos que los promedios regionales (pero aún así son más altos que en los países de la OCDE). El arancel regulatorio es moderado. Aunque los datos del estudio revelan que el tiempo y el costo monetario necesarios para cumplir con las regulaciones al abrir una nueva empresa son bajos en relación con los estándares internacionales, el número total de regulaciones para abrir una nueva empresa excede el promedio internacional.

Es bien sabido que la liberalización de la economía y del sistema financiero, la privatización de empresas proveedoras de servicios públicos y la consolidación de mercados deben ir de la mano con el fortalecimiento de las instituciones reguladoras respectivas. De lo contrario, existirán altos riesgos de captura de rentas cuando el regulador trabaje para defender los intereses de las industrias reguladas en vez de los intereses de los consumidores y de asegurar mercados más competitivos. El diseño del esquema regulatorio de Chile ha buscado reducir las barreras de entrada y ha promovido una intervención selectiva, más que estructural, ejecutada por las comisiones antimonopolio, que brindan mayor flexibilidad al sistema. Sería exagerado sostener que las políticas reguladoras han cambiado desde 1990. Las llamadas “reglas del juego” no han tenido

cambios significativos. Al contrario, ha habido un esfuerzo por mejorar el marco regulatorio a partir de problemas específicos que se han evidenciado a través de los años.

Respecto a la calidad profesional del capital humano del Estado, hay un alto grado de centralización de las decisiones relevantes, un margen limitado para la toma de decisiones en los niveles institucionales local y regional, y también poca flexibilidad y limitado espacio discrecional para los responsables de la administración de los despachos y las instituciones respectivas. Más aún, hay un régimen uniforme de recursos humanos para todo el sector público. Eso hace más difícil ajustarse a las necesidades específicas y demandas de instituciones y servicios públicos particulares. Existe un marco de estabilidad laboral muy rígido, el cual en la práctica hace imposible despedir trabajadores públicos. El salario y la compensación pública también responden a un rígido esquema controlado nacionalmente que a menudo favorece a quienes han sido empleados con más antigüedad en el sector público.

Desde 1994 se han hecho intentos por modernizar la burocracia del Estado. El más notable fue la creación, en 2003, de una división del Servicio Civil público (Nuevo Trato y Dirección Pública). Esta nueva oficina se encargaría de supervisar el proceso de nombramiento de entre 1.900 y 3.500 posiciones que antes habían sido consideradas de exclusiva confianza presidencial y que eran nombradas a discreción. Se crearon dos instituciones autónomas para nombrar los nuevos empleados del sector público: el Consejo de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Otros cambios institucionales importantes que se adoptaron en Chile desde 2003 son la nueva ley sobre remuneración y gasto del gobierno, que regula los salarios para funcionarios de alto nivel y limita sus presupuestos discrecionales; una nueva legislación que obliga al gobierno a mantener un registro de todos los individuos, instituciones y compañías que reciben fondos públicos; y una nueva ley sobre financiamiento de campañas y partidos políticos que puso en el debate público la relación entre el dinero y la política. Más recientemente, la legislatura también comenzó a debatir una propuesta para regular las actividades de *lobby*. Entre las características más notables de aquel paquete legislativo –que se ha estancado en el Congreso en años recientes– está la propuesta de registrar e identificar todas las organizaciones e individuos que realizan oficialmente estas prácticas, así como las reuniones entre las autoridades

públicas y los grupos de presión, la provisión de igual acceso a las autoridades para todos estos grupos, las restricciones sobre el empleo en el sector público, la elegibilidad electoral para los que actúan como grupos de presión y las restricciones a las contribuciones políticas para dichos grupos.

Por último, los índices que miden la corrupción, la gobernabilidad, el entorno empresarial y la calidad de las instituciones son útiles para evaluar la calidad general de las políticas públicas desde una perspectiva comparativa. El índice Doing Business preparado por el Banco Mundial clasifica a Chile por sobre los países latinoamericanos, pero por debajo del promedio de la OCDE.⁸ Este índice evalúa en qué medida las regulaciones y políticas fomentan (u obstaculizan) la inversión, la productividad y el crecimiento. Algunas de las regulaciones en Chile subrayan las fortalezas y las debilidades del país. Para iniciar un negocio, una persona debe completar diez procedimientos distintos. Es decir, por debajo del promedio latinoamericano, pero significativamente más que en los países de la OCDE. Para hacer efectivo un contrato, son necesarios 21 procedimientos, los cuales requieren un tiempo promedio de 200 días a un costo previsto de 14,7% del PIB per cápita. Aunque esos valores son también más bajos que el promedio latinoamericano, el costo de hacer efectivos los contratos es mucho mayor que en los países de la OCDE (7,1% del PIB per cápita). Las cortes chilenas normalmente tardan 5,8 años en dictar sentencia sobre quiebras, mucho más que en los países de la OCDE (promedio de 1,8 años).

El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional clasifica a Chile entre los 25 países menos corruptos del mundo y como el menos corrupto en América Latina.⁹ De acuerdo con el informe de competitividad mundial, Chile se ubica en el puesto 26 entre 123 países del mundo.¹⁰ Este informe, preparado por el Foro Económico Mundial, analiza tres pilares fundamentales para el crecimiento: el entorno empresarial, las buenas instituciones y el desarrollo tecnológico. La más alta calificación de Chile está en la calidad de sus instituciones.

⁸ Véase Banco Mundial (2004a).

⁹ Véase Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (2003).

¹⁰ Véase Foro Económico Mundial (2003).

Instituciones políticas y el PFP en Chile

Esta sección afirma que Chile tiene un sistema institucional de frenos y contrapesos (con similitudes al de Estados Unidos, pero también con algunas diferencias importantes) que ha funcionado bien en términos de promover las transacciones políticas intertemporales desde el restablecimiento de la democracia en 1990. Chile tiene un sistema presidencial con un Congreso bicameral, un sistema electoral proporcional con una magnitud de distrito dos, un poder judicial independiente y buenos mecanismos para hacer respetar contratos y acuerdos. El PFP resultante es propicio para la cooperación política en la mayoría de las áreas políticas, en tanto favorece que un pequeño número de actores políticos interactúe repetidamente con horizontes de largo plazo, apoyado por buenos mecanismos que hacen valer estos acuerdos.

Algunos “enclaves autoritarios” heredados en la Constitución de 1980 por el régimen de Pinochet (que fueron finalmente eliminados en una reforma constitucional en octubre de 2005) redujeron el espacio posible para la formulación de políticas durante el periodo democrático hasta 2005, dificultando la cooperación en áreas relacionadas con los derechos humanos y algunos asuntos relacionados con las fuerzas armadas y la defensa nacional. Después de describir los principales componentes del sistema político de Chile y de analizar los incentivos que existen para los actores políticos, esta sección explora sus interacciones y los efectos combinados sobre el proceso de formulación de políticas.

Chile tiene un sistema presidencial similar al de Estados Unidos, con un Congreso bicameral como parte de un sistema de frenos y contrapesos. Tales sistemas están diseñados para permitir cambios lentos pero graduales, previniendo la inestabilidad política que a menudo resulta de la alteración en el equilibrio de poderes políticos. Sin embargo, cuando estos sistemas están bien diseñados, facilitan las decisiones ante crisis externas que cambian el valor relativo de los temas políticos para los actores relevantes.

El asunto crucial aquí no es la existencia de instituciones diseñadas para ejercer frenos y contrapesos, sino el diseño preciso que determina el funcionamiento de dichas instituciones. Diversos estudios comparativos muestran que los resultados de las políticas públicas varían significativamente entre países con marcos institucionales similares. Esto es así porque la efectividad del diseño institucional está en sus detalles. Esos detalles son los que en última instancia determinan los verdaderos in-

centivos para los actores políticos y sociales que participan del proceso de formulación de políticas públicas.

Los sistemas de frenos y contrapesos están diseñados para producir buenas políticas en áreas de relativo consenso, o en casos en que es posible compensar a los perdedores de reformas de políticas, y para evitar las modificaciones al statu quo en áreas en las cuales los actores políticos tienen intereses divergentes. En este contexto, el sistema chileno parece estar bien diseñado en tanto ha permitido un mejoramiento constante de las políticas, instituciones, reglas y regulaciones desde 1990. Se ha facilitado la estabilidad y la flexibilidad en la toma de decisiones, contribuyendo a evitar crisis políticas y a enfrentar correctamente *shocks* económicos externos. Como se espera en un sistema de frenos y contrapesos, la calidad de las políticas varía dependiendo de las áreas políticas. La calidad tiende a ser mayor en asuntos con un menor número de actores involucrados y con menores connotaciones ideológicas, como las políticas macroeconómicas, la integración internacional, los mercados financieros y los marcos regulatorios, pero no en asuntos sociales como los mercados laborales, la seguridad social, la salud y la educación. Con respecto a las cuestiones morales y de valores, los derechos humanos y los temas del ámbito militar, las políticas muestran mayor rigidez y en general evidencian una calidad más baja.

Sistema electoral, ciclo electoral y el sistema de partidos

Chile tiene sistemas electorales diferentes para elecciones legislativas y presidenciales, que ofrecen distintos incentivos a los actores políticos para coordinar sus estrategias electorales. Para las elecciones legislativas, Chile utiliza el llamado sistema electoral binomial, que es un sistema de representación proporcional que asigna uniformemente dos escaños por distrito. El sistema binomial utiliza listas abiertas (con un límite superior de dos candidatos por lista) y la fórmula de asignación de bancas o curules es D'Hondt, que facilita la formación de coaliciones, las cuales, de realizarse, son vinculantes a nivel nacional.¹¹ En la práctica, las dos

¹¹ Cuando una coalición tiene más de dos partidos, el límite al número de candidatos que pueden presentarse en cada distrito obliga a las coaliciones a negociar los distritos en los cuales cada uno de los partidos presenta candidatos. En años recientes, este límite de dos candidatos por distrito ha generado tensiones en la Concertación, compuesta de cuatro partidos, poniendo a prueba su capacidad de cooperación.

listas (coalición/partidos) con las dos más altas votaciones se dividen los dos escaños del distrito (a menos que la lista reciba más del doble de votos que cada una de las otras listas, en cuyo caso esa lista recibe ambos asientos o curules).

El sistema electoral chileno para elecciones parlamentarias tiene un efecto doble sobre el sistema de partidos al reducir el número de actores relevantes, incentivando a los partidos a formar coaliciones y fortalecer las directivas nacionales de los partidos. A nivel de distrito, una magnitud de dos determina un límite superior de tres partidos (Cox, 1997).¹² A nivel nacional podrían existir muchos partidos que presentan candidatos en solo unos pocos distritos. Pero, al mismo tiempo, hay un fuerte incentivo para unirse en coaliciones ya que si logran más del doble de los votos que sus rivales, la lista obtiene las dos curules disponibles en el distrito. Si una lista asegura el segundo lugar y evita ser doblada, obtiene el 50% de las bancas o curules en el distrito. Ya que las coaliciones son obligatorias a nivel nacional, los partidos se ven inducidos a formar coaliciones nacionales amplias. Debido a que es difícil formar coaliciones que puedan asegurar más de dos tercios de los votos en cada distrito, y que es relativamente fácil asegurar un tercio, el resultado más probable es la formación de dos coaliciones nacionales, que en la mayoría de distritos obtienen una de las dos curules disponibles. En este escenario, si las coaliciones ya están formadas, un partido pagaría un costo alto si dejase unilateralmente su coalición. Asimismo, el sistema binomial establece una barrera de entrada alta para una tercera coalición nacional o partido independiente.

Desde 1990 hasta 2009 hubo seis partidos con representación en el Congreso, ordenados en dos coaliciones nacionales. El plebiscito de 1988, en que los chilenos rechazaron la pretensión de Pinochet de mantenerse por ocho años más en el poder, inicialmente facilitó la organización de los actores políticos existentes en dos bloques que apoyaban el “sí” y el “no” a la continuidad de Pinochet. Estos bloques han permanecido en el proceso democrático posterior, con los partidos de centro e

¹² La magnitud de distrito (MD) determina la participación de voto mínima necesaria para asegurar una curul en cada distrito. Por ejemplo, cuando la MD es de dos, un candidato puede asegurar una curul con una tercera parte de los votos. Por eso, los partidos tienden a formar coaliciones duraderas para maximizar sus oportunidades de ganar curules en el Congreso. En un juego repetido (como son las elecciones periódicas) este proceso continúa hasta que el número de partidos sea igual a $MD + 1$.

izquierda que se opusieron a Pinochet en una coalición, la Concertación de Partidos por la Democracia, y los partidos de derecha que apoyaron al general en la otra, la Alianza por Chile, respectivamente.¹³ Hasta marzo de 2010, la Concertación y la Alianza fueron las únicas coaliciones con representación en el Congreso y se consolidaron como las más longevas en la historia republicana de Chile.

La existencia de estas coaliciones ha establecido incentivos y restricciones a los partidos políticos. Debido a que solo se requiere una tercera parte para asegurar el 50% de las curules en cada distrito, los partidos desarrollan estrategias electorales que no se orientan al votante medio sino a obtener el apoyo del votante ubicado en el 33%. Eso polariza moderadamente las plataformas programáticas de los partidos y coaliciones (aunque, como se indica a continuación, este efecto es mediado por los efectos del sistema electoral presidencial, que reduce los incentivos centrífugos). También, el precio potencialmente alto que un partido pagaría en términos de escaños si abandona unilateralmente su coalición fortalece la disciplina intracoalición. Esto ha sido importante para mantener ambas coaliciones unidas durante el periodo bajo estudio, pese a que incluyen partidos con diferentes plataformas ideológicas así como líderes con profundas rivalidades personales. A pesar de las constantes disputas entre los partidos de una misma coalición (que son ampliamente publicitadas por los medios de comunicación), ambas coaliciones se han mantenido unidas por la presión de sus legisladores sobre sus respectivos líderes partidistas. Los congresistas saben que la posibilidad de reelección estaría en peligro si sus coaliciones se disolvieran.

El sistema binomial también induce a continuas negociaciones intra-coalición para decidir los candidatos que serán nominados en las listas en cada distrito. Esto fortalece parcialmente el liderazgo nacional de los partidos. En sistemas de representación proporcional con alta magnitud de distrito (varios escaños por distrito) los candidatos deben responder

¹³ La Concertación originalmente se compuso de 17 partidos que se opusieron al régimen de Pinochet. Durante la década de 1990, estos partidos emergieron o desaparecieron. En la actualidad, la Concertación la componen el Partido Demócrata Cristiano (PDC), de centro, el Partido por la Democracia (PPD), de izquierda, el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). Desde 1989, la Alianza ha tenido diversos nombres, pero siempre se ha conformado por dos partidos: el de derecha moderada, Renovación Nacional (RN), y el de ultraderecha, Unión Democrática Independiente (UDI).

a su liderazgo de partido para ser incluidos en la lista del partido. En los distritos uninominales, los políticos deben responder a los candidatos más populares en el ámbito local. Bajo el sistema binomial, los políticos y partidos tienen incentivos mezclados. El liderazgo nacional del partido debe negociar con los otros partidos sobre cuáles distritos tendrá para presentar candidatos, a la vez que debe responder a consideraciones nacionales y locales. Por un lado, los partidos deben negociar su participación en la lista de candidatos de la coalición y, por otro, deben intentar obtener los distritos donde el partido tiene candidatos con fuerte apoyo local.¹⁴

El sistema electoral binominal para elecciones legislativas no establece límites a la reelección, lo que, junto a la necesidad de tener candidatos con fuerte apoyo local, anima a los políticos a construir carreras legislativas longevas. En Chile, el 75% de los legisladores son nominados como candidatos por sus partidos y coaliciones, y más del 70% de ellos son reelegidos (Carey, 2002a). Esta tasa de reelección es mayor que en los otros países latinoamericanos, pero menor que en Estados Unidos. (Este tema se examina posteriormente en la sección sobre el papel de la antigüedad –*tenure*– en el Congreso.)

Resumiendo, los dos principales efectos del sistema binomial sobre el funcionamiento del proceso de formulación de políticas son, primero, la reducción del número de actores relevantes a unos pocos partidos organizados en dos coaliciones estables de base amplia y, segundo, el fortalecimiento del liderazgo de los partidos y el incentivo sobre los políticos a granjearse apoyo en sus distritos respectivos para poder tener carreras legislativas prolongadas. Finalmente, dado lo difícil que resulta que una coalición duplique en votos a otras, la representación en el Congreso para cada coalición oscila en torno al 50% de los miembros en cada cámara del Congreso.¹⁵

¹⁴ A pesar de que el sistema electoral es el principal determinante del sistema de partidos, la estructura y el comportamiento de los partidos políticos están determinados por los incentivos y las restricciones definidos por el establecimiento institucional relevante como un todo. La Ley de Partidos Políticos, las leyes de financiamiento de campañas y las normas internas del Congreso, entre otros factores, también influyen en el comportamiento de los partidos políticos.

¹⁵ Junto a los efectos positivos del sistema binomial para el funcionamiento del PFP, hay un efecto negativo sobre la competitividad del sistema de partidos y su respuesta a los cambios en las preferencias del electorado. Dado lo difícil que resulta que una coalición doble a la otra en algún distrito, el sistema binomial conduce a una situación

Para las elecciones presidenciales, existe un sistema electoral mayoritario con requisito de segunda vuelta en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta de votos en primera vuelta. Este sistema induce la nominación de candidatos que busquen capturar el apoyo del votante mediano. En el contexto de solo dos grandes coaliciones con representación parlamentaria, este sistema induce a negociaciones intra-coalición para designar un candidato presidencial por cada coalición, lo cual, a su vez, refuerza la cohesión y disciplina de la coalición.¹⁶

Las elecciones municipales en Chile se llevan a cabo el mismo día en toda la nación. Esto las convierte en otro escenario para la contienda electoral entre coaliciones y genera una nueva oportunidad para la negociación intracoalición con el fin de acordar una lista común de candidatos.

El efecto combinado de los tres sistemas electorales sobre los políticos, los partidos y las coaliciones es un conjunto de incentivos que multiplica las oportunidades para la formación de coaliciones y la negociación intracoalición.

El ciclo electoral de periodos presidenciales de seis años y parlamentarios de cuatro permitió elecciones concurrentes cada doce años (1993, 2005). Las elecciones municipales, cada cuatro años, nunca son concurrentes. Por tanto, entre 1989 y 2005 hubo diez contiendas electorales, con no más de tres años de diferencia, y a menudo cada año de por medio o incluso en años consecutivos, como en 1992-93, 1996-97, 1999-2000-2001 y 2004-2005. La reforma al periodo presidencial de seis a cuatro años, en 2005, hizo que las elecciones parlamentarias y presidenciales sean concurrentes y que las elecciones municipales sean un año antes que las presidenciales, reforzando su relevancia política nacional.¹⁷

en la que cada una de las dos principales coaliciones tiene una curul segura en la mayoría de distritos. Esto implica bajos niveles de competencia intercoalición, la que a su vez permite a las coaliciones presentar candidatos que respondan a los intereses nacionales estratégicos en vez de a las preferencias de los votantes. También, la sobrerrepresentación de la coalición de derecha en el Congreso, junto con la existencia de los senadores designados, protegió el statu quo dejado por la dictadura de Pinochet hasta que la reforma constitucional de 2005 se deshizo de los llamados enclaves autoritarios.

¹⁶ Sin embargo, en las elecciones de 2006 la Alianza presentó dos candidatos presidenciales, usando la primera vuelta como elección primaria de facto. En la segunda vuelta, ambos partidos de la Alianza apoyaron al mismo candidato.

¹⁷ Esto ha facilitado la operación de las coaliciones, permitiendo “compensaciones” en las elecciones legislativas para los partidos que deban renunciar a sus opciones presidenciales en el interior de cada coalición.

Diferentes sistemas electorales que funcionan bajo un ciclo electoral continuo ejercen un efecto moderador sobre las coaliciones. El sistema binomial es el núcleo del sistema electoral y es la principal fuerza que induce a los partidos a unirse en coaliciones. Sin embargo, la existencia de elecciones presidenciales y municipales media el efecto polarizador moderado del sistema binomial y anima a las coaliciones a buscar al votante medio. Por otro lado, la alta secuencia de elecciones obligó a los partidos a lograr exitosamente acuerdos intracoaliciones, reforzando la disciplina de la coalición e incrementando el poder del liderazgo del partido y, por tanto, también la disciplina de partido. En adelante está por verse como un ciclo político más ordenado, lo cual, con menor frecuencia de elecciones, afectará el funcionamiento de las coaliciones.

Finalmente, las normas informales que determinan el funcionamiento del Congreso reflejan el poder de los partidos y de las coaliciones. Las dos principales instituciones que dan forma al funcionamiento del Congreso son las mesas (presidencial y directiva) y las comisiones legislativas de cada cámara. Las normas formales determinan que las asignaciones de las comisiones sean hechas por las mesas y ratificadas por las respectivas cámaras, y tienen que reflejar proporcionalmente la composición partidista en cada cámara. En la práctica, sin embargo, las mesas tienen en consideración los requerimientos de los partidos para las asignaciones de comisión y sus presidencias. La proporcionalidad no necesariamente se mantiene de manera estricta si es que las coaliciones así lo acuerdan. Para facilitar las negociaciones, las presidencias de las comisiones se rotan año a año entre partidos y coaliciones. Respecto a esto, podría decirse que el funcionamiento del Congreso refuerza la importancia de los partidos y las coaliciones, y que tanto las coaliciones como los partidos también son centro de la política, contrario a lo planteado por Carey (2002a), quien afirma que las únicas unidades relevantes de análisis son las coaliciones.¹⁸

Un ejecutivo que controla la agenda legislativa y posee una amplia gama de herramientas de negociación, pero sometido a frenos y contrapesos

El proceso legislativo chileno se caracteriza por un presidente que fija casi absolutamente la agenda legislativa y un Congreso con capacidad de

¹⁸ Para analizar el juego interno entre coaliciones y partidos políticos, véase Aninat y Londregan (2004).

demorar o bloquear las iniciativas impulsadas por el gobierno. El sistema presidencial chileno le otorga al ejecutivo uno de los mayores poderes de control de agenda en América Latina. El presidente tiene iniciativa legislativa exclusiva sobre varias materias de ley (áreas de políticas públicas), controla jerárquicamente el proceso de presupuesto y tiene una variedad de poderes de urgencia y de veto. En la práctica eso le otorga el control casi total sobre los proyectos de ley que se discuten en las comisiones y en la sala de ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, existe un número de actores institucionales que pueden bloquear las iniciativas del ejecutivo (Londregan, 2000; Aninat, 2007), entre ellos, un poder judicial independiente, el Tribunal Constitucional, el contralor general y, hasta la reforma constitucional de 2005, el Consejo de Seguridad Nacional (Cosená), que otorgó a las fuerzas armadas un papel institucional directo sobre el gobierno. El Congreso bicameral, que hasta 2005 tenía 9 senadores no electos, requiere supermayorías para cambiar muchas leyes, permitiendo que distintas minorías bloqueen cambios en las políticas.

Hasta 2005, los presidentes eran elegidos por periodos de seis años y estaban impedidos para buscar la reelección inmediata.¹⁹ Durante los últimos 16 años, el proceso de designar candidatos ha variado en el tiempo y entre los diferentes partidos y coaliciones, aunque las dos principales coaliciones han presentado candidatos para cada elección presidencial. A pesar de que en todas las elecciones han competido otros candidatos, los de las dos principales coaliciones (que incluyen todos los partidos con representación en el Congreso) han sido los dominantes. Hasta 2005, los candidatos de la Concertación ganaron las cuatro elecciones presidenciales.

Los poderes del ejecutivo de controlar la agenda legislativa enunciados en la constitución son sustanciales. El espectro de áreas de políticas públicas se divide en “materias de ley” y “asuntos administrativos”. Toda la legislación relacionada con la función diaria del gobierno se considera “asunto administrativo”. Los miembros del Congreso pueden únicamente proponer legislación considerada “materia de ley”. Entre las materias de ley, el ejecutivo tiene iniciativa exclusiva sobre legislación concerniente a las divisiones políticas y administrativas del Estado, su

¹⁹ A excepción del primer periodo de gobierno posdictadura que, como resultado de un acuerdo entre el gobierno militar y la Concertación, fue de cuatro años.

administración financiera, el proceso presupuestario, la venta de los activos del Estado, en cuestiones tributarias, de trabajo y seguridad social, y la legislación relacionada con las fuerzas armadas. Por consiguiente, solo el ejecutivo tiene autoridad para iniciar legislación que requiera incrementos de presupuesto o asignaciones de nuevos fondos. Esto le da una iniciativa legislativa exclusiva sobre la mayoría de las áreas de política económica.

Además, hasta 2005, el presidente podía convocar un periodo legislativo extraordinario, durante el cual el ejecutivo determinaba la legislación a discutir por el Congreso.

Tal vez las disposiciones constitucionales que mejor reflejan los fuertes poderes conferidos al ejecutivo son aquellas que gobiernan el proceso presupuestario.²⁰ Las reglas formales del presupuesto de la nación otorgan fuertes poderes al ejecutivo, haciendo de Chile uno de los países con las instituciones que rigen el proceso presupuestario más jerárquicas en América Latina (Alesina y otros, 1999; Vial, 2001). La responsabilidad constitucional por la administración financiera del Estado pertenece al presidente, a través del ministro de Hacienda, asistido por el director de Presupuestos. Ellos se encargan de establecer los límites del gasto y conducir las negociaciones con las agencias y departamentos de los distintos ministerios durante la etapa de preparación del presupuesto anual, y de la supervisión durante las etapas de ejecución y control. Los legisladores no están autorizados para introducir enmiendas que eleven el gasto o creen algún compromiso financiero. Cada propuesta legislativa hecha por el Congreso que tenga implicaciones financieras debe estar acompañada por un reporte financiero preparado por la Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda) con un estimado del impacto financiero del proyecto y las fuentes de financiación bajo la actual ley de presupuesto. La Comisión de Hacienda de cada cámara debe revisar los artículos específicos, de cada proyecto de ley, que generan un impacto financiero para el Estado.

El ejecutivo tiene responsabilidad exclusiva sobre las estimaciones anuales de ingreso y la presentación de un programa macroeconómico de mediano plazo a la Comisión Especial de Presupuesto del Congreso. El ministro de Hacienda las enuncia en la apertura del debate presu-

²⁰ Para un análisis detallado de la economía política del proceso presupuestal en Chile, véase Aninat y Vial (2005).

puestario. El Congreso no puede incrementar los gastos en ningún ítem. Puede únicamente reducir o rechazar gastos que el ejecutivo proponga, siempre y cuando no interfiera con la capacidad del gobierno para ejecutar políticas determinadas por ley que ya están en implementación o cumplir acuerdos legales previos. Adicionalmente, el Congreso tiene 60 días para discutir y aprobar la ley de presupuesto, o el proyecto de ley enviado por el ejecutivo se da por aprobado. El control del ejecutivo sobre el proceso presupuestario y sobre todas las materias de ley con impacto fiscal le otorgan, a la vez, el monopolio sobre gastos fiscales futuros para compensar a parlamentarios que sean afectados negativamente por iniciativas del gobierno.²¹ Por ejemplo, el ejecutivo fue capaz de implementar una importante reforma portuaria y de firmar un acuerdo parcial con Mercosur como resultado de su capacidad para compensar financieramente a los perdedores de aquellas reformas.²²

Además de sus poderes de control de agenda, el ejecutivo controla el flujo de la legislación a través del uso de “urgencias”, un mecanismo constitucional diseñado para dar al ejecutivo el poder de forzar la legislatura a votar sobre una iniciativa dentro de un límite de tiempo establecido. Existen tres tipos de urgencias que únicamente el ejecutivo puede presentar y retirar en cualquier momento durante el proceso legislativo: *urgencia simple*, *suma urgencia* y *discusión inmediata*. En ellas se pide a la cámara en la cual el proyecto de ley se está considerando, que lo vote dentro de treinta, diez y tres días respectivamente. Si el proyecto de ley ya está en una comisión mixta (de diputados y senadores), los calendarios indicados deben dividirse dentro de la votación en comisión mixta y las votaciones posteriores en cada cámara del Congreso. Por consiguiente, en una urgencia simple, la comisión mixta y cada cámara tienen diez días para votar el proyecto de ley. En caso de suma urgencia, la comisión mixta tiene cuatro días para votar el proyecto de ley, y cada cámara tiene tres días para hacerlo. En el de discusión inmediata, la comisión mixta, el Senado y la Cámara de Diputados tienen un día cada uno para votar la iniciativa legislativa.

²¹ A diferencia de lo que ocurre en Chile, como en Estados Unidos los parlamentarios tienen autoridad sobre el presupuesto, utilizan partidas específicas de gasto para compensar acuerdos entre ellos.

²² Para más información, véase la versión del documento de trabajo de este capítulo (Aninat y otros, 2006; Aninat y Londregan, 2004).

El ejecutivo también puede ejercitar un amplio rango de opciones de veto.²³ Si un presidente veta un proyecto de ley, o parte de este, el Congreso requiere las dos terceras partes de los miembros presentes en ambas cámaras para insistir con su versión del proyecto de ley. Además, el uso de veto sustitutivo (de enmiendas) da al presidente el poder de enmendar la legislación que ya ha sido aprobada, permitiendo así al ejecutivo utilizar una herramienta de negociación de último minuto con la legislatura después de que las preferencias de ambas cámaras ya han sido declaradas. Sin embargo, para la aprobación del proyecto de ley parcialmente enmendado y vetado, el presidente necesita el voto favorable de la mayoría simple de ambas cámaras del Congreso. Si se obtiene una mayoría, el veto de enmiendas es equivalente a un simple veto parcial, y el proyecto de ley es aprobado sin los artículos impugnados. Como consecuencia, en los últimos 15 años casi nunca se ha usado este poder, excepto para enmendar errores técnicos en el texto legal (Aleman, 2003).

Los poderes no legislativos del presidente incluyen una autoridad amplia para designar, nombrar y despedir funcionarios de gobierno. El presidente nombra a los jueces de la Corte Suprema, los consejeros del banco central, tres de los diez miembros del tribunal constitucional (hasta la reforma de 2005, el ejecutivo nombraba discrecionalmente a dos de los siete miembros del tribunal) y el contralor general, quien debe ser ratificado por una supermayoría de dos tercios en el Senado. Este procedimiento asegura que las nominaciones sean no partidistas (o al menos políticamente equilibradas) en los puestos institucionales clave. Hasta 2005, el ejecutivo tenía también la autoridad de designar dos de los nueve llamados “senadores institucionales” (designados) cada ocho años. Todos los ex presidentes que sirvieran por al menos seis años tenían también derecho a una curul vitalicia en el Senado²⁴ (al respecto se encuentra más información en la sección de los enclaves autoritarios en la Constitución de 1980).

El presidente nombra directamente a todos los ministros del gabinete, los intendentes regionales, los gobernadores provinciales, los embajadores, los encargados de las agencias gubernamentales y las compañías

²³ Véase la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en <http://www.senado.cl/site/institucion/normativa/ley/>.

²⁴ El ex presidente Aylwin no fue senador vitalicio debido a que estuvo en el cargo durante un periodo de transición especial de cuatro años.

estatales. Dado que el sistema de partidos fomenta los gobiernos de coalición, la formación del gabinete podría afectarse mediante la reducción de la cohesión de este. Sin embargo, la alta estructura jerárquica del gabinete, combinada con la autoridad del presidente para nombrar y remover ministros, y el prominente rol del ministro de Hacienda en determinar el presupuesto de cada uno de los ministerios, ha producido gabinetes altamente eficientes en las cuatro administraciones presidenciales desde la restauración de la democracia en 1990 hasta marzo de 2010. Ha habido un número estable de ministerios y una baja rotación de ministros y subsecretarios (hubo 18 ministerios hasta 2004, y desde entonces se han creado tres nuevos ministerios).

El presidente, sin embargo, no pudo ejercitar el poder discrecional sobre el alto mando de las fuerzas armadas hasta la reforma constitucional de 2005. El presidente no podía remover los comandantes en jefe de las fuerzas armadas sin la aprobación del Cosena. Los comandantes en jefe del Ejército, de la Fuerza Aérea, de la Armada y de los Carabineros (policía nacional) son nombrados por el presidente por periodos de cuatro años a partir de una lista que se compone de los cinco funcionarios de más alto rango de cada rama.

El grado de apoyo para el presidente en el Congreso es relativamente alto y constante bajo el actual sistema electoral. Como se mencionó anteriormente, el sistema electoral binomial induce a la formación de coaliciones y conduce a una representación similar en el Congreso para cada una de las dos grandes coaliciones. Por consiguiente, el apoyo al ejecutivo en el Congreso oscila en torno al 50% en todas las legislaturas.

Ya que son de hecho líderes de una de las coaliciones multipartidistas que han caracterizado a la política chilena desde 1989, los presidentes ejercen una influencia significativa sobre las decisiones tomadas por la coalición del gobierno (Carey, 2002a; Montes, Mainwaring y Ortega, 2000). En todas las elecciones legislativas y municipales, los presidentes en ejercicio han sido llamados como último árbitro en las disputas entre los líderes de partidos sobre la composición de las listas electorales de la Concertación (Carey y Siavelis, 2003). Debido a que asumen la función de líderes de la coalición, los presidentes han buscado activamente distanciarse de los partidos políticos en los que militan para evitar la impresión de que los están beneficiando en detrimento de los otros partidos que conforman la coalición de gobierno.

El contrapeso al poderoso presidente chileno es el Congreso Nacional. Aunque es débil en comparación con el Congreso de Estados Unidos, la legislatura chilena es inusualmente profesional y técnicamente competente para los estándares de América Latina. Integrada en un sistema bien diseñado de frenos y contrapesos, la legislatura tiene un papel activo y decisivo en el proceso de formulación de políticas públicas. La legislatura bicameral está conformada por 120 escaños en la Cámara de Diputados y 38 miembros en el Senado (además de los nueve senadores institucionales hasta 2005). Los diputados son elegidos por periodos de cuatro años, mientras que los senadores sirven por periodos de ocho años que se renuevan parcialmente cada cuatro años, ambos elegidos en distritos de dos miembros, sin límites a la reelección.

La legislatura chilena hace uso extensivo de comisiones. La constitución solo prescribe la existencia de una Comisión de Hacienda. Las otras comisiones se establecen en cada cámara discrecionalmente, aunque por tradición han existido 19 comisiones permanentes en cada cámara. Las normas que rigen a las comisiones en Chile les dan menos poder para influir en la composición final de un proyecto de ley que a las comisiones del Congreso de Estados Unidos. Incluso, las reglas del Senado permiten fácilmente a la sala revocar decisiones de las comisiones (las firmas de diez senadores bastan para forzar una votación en sala de un artículo rechazado en la comisión).

El proceso legislativo consiste en tres pasos “constitucionales” (*trámite constitucional*). El primer paso constitucional comienza cuando una iniciativa legislativa es presentada por el presidente (mensaje) o por los propios parlamentarios (moción) a una de las cámaras del Congreso, la que se denomina cámara de origen. La cámara asigna la iniciativa a una de sus comisiones ya establecidas o a una comisión conjunta asignada especialmente dependiendo de la naturaleza de la iniciativa. La comisión entonces discute el proyecto de ley “en general” y puede modificar la iniciativa. Independientemente de la votación de la comisión sobre la iniciativa, la cámara vota sobre la iniciativa enmendada presentada a la sala por la comisión. Si las enmiendas se presentan durante la discusión general, esta pone en movimiento una segunda lectura del proyecto de ley, llamada discusión en particular. En esta etapa, el proyecto de ley retorna a la comisión y se debaten todas las indicaciones (enmiendas) presentadas por los parlamentarios y el presidente. Por lo general, la cámara acordará extender el plazo para presentar enmiendas. Una vez

concluido el plazo, el comité se reúne, discute y vota sobre las nuevas enmiendas. El proyecto de ley, junto con las enmiendas adoptadas, regresa entonces a la sala respectiva. En el Senado existen procedimientos fáciles para “renovar” las enmiendas rechazadas por la comisión (con las firmas de diez senadores, menos de la cuarta parte de ellos). Cualquier miembro de la legislatura puede introducir enmiendas antes de la segunda lectura, y en el Senado los miembros de la comisión deben poner cada enmienda propuesta en un reporte de votación público.

Una vez completo el primer paso legislativo, la iniciativa va a la otra cámara para el segundo paso legislativo. Luego sigue un proceso similar. Después de esta etapa, si ambas cámaras han aprobado exactamente la misma versión del proyecto, este es enviado al presidente para su aprobación o veto. Sin embargo, si las cámaras han aprobado distintas versiones del proyecto (por ejemplo, si la revisión de la cámara no ha sustentado ninguna enmienda), el proyecto de ley es devuelto a la cámara de origen, la cual lo vota artículo por artículo. Si la diferencia persiste, el proyecto de ley es referido a una comisión mixta formada por igual número de parlamentarios de ambas cámaras y presidida por un senador. Los senadores participantes son por lo general los miembros de la comisión relevante. Las comisiones de la Cámara de Diputados tienden a ser más grandes (trece miembros, comparadas con cinco en el Senado), de modo que no todos los diputados de la comisión relevante estarán involucrados en la comisión mixta. El proyecto de ley expuesto a la comisión mixta se vota a favor o en contra en cada cámara, sin la posibilidad de enmienda.

Si ambas cámaras han aprobado la misma versión del proyecto de ley, este va al presidente, quien puede firmarlo. Si un número mínimo de congresistas o el presidente lo requieren, y si las disposiciones sobre la constitucionalidad de la parte objetada del proyecto de ley han sido levantadas durante el proceso legislativo, el proyecto firmado va al Tribunal Constitucional para la aprobación de su consistencia con las disposiciones constitucionales existentes. Las objeciones en esta etapa tienden a estar genuinamente relacionadas con temas constitucionales, de modo que el Tribunal Constitucional no actúe como una tercera cámara legislativa, ya que podría serlo si tratara de abusar de su autoridad. Como se mencionó, si el presidente no desea firmar el proyecto de ley, puede vetarlo en su totalidad, en parte o presentar enmiendas y enviarlo de vuelta al Congreso. Si el veto es anulado, o si las enmiendas son aceptadas, se promulga el proyecto de ley. Si un veto presidencial exitoso

se aplica únicamente a una parte de un proyecto de ley, entonces se promulga el resto del proyecto.

Los umbrales por supermayoría que exige la constitución para cierta legislación especial contribuyen a la compensación del poder de control de agenda sustancial que tiene el ejecutivo. Estas supermayorías oscilan desde una mayoría absoluta del total de los miembros (en vez de la mayoría de los presentes) hasta las dos terceras partes de los miembros.²⁵ Las reformas constitucionales y las leyes que interpretan la constitución requieren las más altas supermayorías. Para reformar las leyes orgánicas constitucionales (LOC) se necesita un umbral de cuatro séptimas partes de ambas cámaras. Las LOC cubren un sinnúmero de asuntos, como la educación, el sistema electoral, la regulación de los partidos políticos y las leyes que regulan al banco central y al contralor general. Los temas de seguridad social también exigen quórum de una mayoría absoluta total de miembros de ambas cámaras.

En el núcleo del proceso de formulación de políticas en Chile, desde 1990 existe la combinación del sistema binomial (que induce a la formación de coaliciones que regularmente logran entre el 40% y el 60% de las curules en el Congreso) con las disposiciones de supermayorías. Esas disposiciones permiten a la coalición minoritaria bloquear la legislación forzando al gobierno a construir consenso con la coalición de oposición con el fin de aprobar su agenda legislativa. Con la excepción de la legislación ordinaria que requiere umbrales más bajos, la Concertación siempre ha enfrentado la necesidad de negociar cambios en la legislación que requieren la aprobación de las supermayorías con la oposición conservadora en al menos una cámara legislativa.

En resumen, el ejecutivo chileno tiene fuertes poderes de control de agenda y buenas herramientas de negociación que le permiten implementar la mayor parte de su legislación preferida, aunque el presidente no puede pasar por alto al Congreso usando poderes de veto, de decreto

²⁵ Existen cuatro tipos de leyes en Chile. Para las leyes ordinarias se requiere una mayoría simple de los miembros de cada cámara del Congreso presentes a la hora de la votación. Las leyes de quórum calificado requieren una mayoría del total de miembros de cada cámara. Las leyes orgánicas constitucionales requieren una supermayoría de cuatro séptimas partes del total de miembros del Congreso. Las leyes que interpretan la constitución y las reformas constitucionales requieren una supermayoría igual a las tres quintas partes; para reformar algunos capítulos de la constitución se necesita una supermayoría igual a las dos terceras partes.

o de plebiscito, como ocurre en otros países latinoamericanos (Aninat, 2007). Además de los proyectos de ley presupuestales, que tienen procedimientos legislativos especiales, toda la legislación necesita al menos una mayoría en ambas cámaras para ser aprobada.

Mecanismos de aplicación y ejecución independientes y políticamente aislados y otros jugadores de veto

Además de la legislatura, el sistema político chileno tiene diversos pesos y contrapesos por mandato constitucional que compensan los poderes sustanciales del ejecutivo. Del número de jugadores de veto que el ejecutivo enfrenta, algunos son pesos y contrapesos “tradicionales”, presentes en la mayoría de las democracias exitosas. Otros son “enclaves autoritarios” introducidos en la Constitución de 1980. Esos enclaves autoritarios comenzaron a ser eliminados en 1990 con el retorno de la democracia y terminaron de desaparecer con la reforma constitucional de 2005. Entre los pesos y contrapesos tradicionales están el Congreso bicameral con disposiciones de supermayoría para algunos asuntos legislativos, que fueron analizados en la sección anterior, y diversas tecnologías de ejecución, como el poder judicial, el Tribunal Constitucional y el contralor general. Estas instituciones son independientes y políticamente aisladas. No juegan ningún papel activo en la legislación, pero son fuertes frenos independientes del ejecutivo. Entre los pesos y contrapesos de enclaves autoritarios estuvieron las fuerzas armadas semiautónomas, el Consejo de Seguridad Nacional (Cosená), en los cuales las fuerzas armadas fueron fuertemente representadas, y los senadores institucionales (nueve senadores no elegidos nombrados por diferentes instituciones estatales, que dieron poder político desproporcionado a las fuerzas armadas y a los partidos de derecha). Pero todos ellos fueron eliminados en la reforma constitucional de 2005.

Como se mencionó, los tres principales mecanismos de aplicación y ejecución de acuerdos residen en las instituciones del poder judicial, el Tribunal Constitucional y el contralor general. La Constitución de 1980 establece su independencia absoluta de los otros poderes del Estado, y su diseño institucional cumple exitosamente esa meta. Aunque las tres instituciones están nominadas por otras ramas del Estado, la combinación correcta de comprobaciones y balances asegura su independencia política y evita prejuicios partidistas en su composición. En todos los casos, quienes aspiran a mantener estos cargos públicos no pueden aten-

der los intereses de una sola rama del Estado y, una vez nominados, la estipulación de que no pueden ser removidos de sus puestos los aísla políticamente de modo que puedan llevar a cabo sus obligaciones.

El poder judicial, encabezado por la Corte Suprema, es la última y más importante institución de ejecución. Debe revisar todas las disputas legales en el país, ejecutar los derechos de propiedad y escuchar todos los casos llevados por el contralor general en relación con la legalidad de las acciones del gobierno. Aunque el poder judicial no tenga facultades de revisión judicial (y por tanto no tenga rol legislativo alguno) como la principal tecnología de ejecución, es un importante freno al ejecutivo para la implementación de políticas. La rama judicial está compuesta por la Corte Suprema, las cortes de apelación y las cortes ordinarias. La Corte Suprema es el más alto tribunal en el país y está compuesta por 21 jueces; estos son nominados por el presidente, a partir de una lista de cinco personas propuesta por la Corte Suprema, y deben ser aprobados por las dos terceras partes del Senado. Los jueces no pueden ser removidos hasta que cumplan 75 años de edad, a menos que sean sancionados por delitos. Existen 17 cortes de apelación en el país y sus jueces son designados por el presidente de una lista de tres personas propuesta por la Corte Suprema.

La reforma constitucional de 2005 incrementó la composición y fortaleció los poderes del Tribunal Constitucional (TC). Antes de la reforma, el TC se componía de siete miembros (tres jueces de la Corte Suprema y cuatro abogados) que eran nombrados en periodos escalonados, de ocho años de servicio, y no podían ser removidos, a menos que fueran acusados constitucionalmente. Se necesitaba un quórum de al menos cinco miembros para reunirlos. La Corte Suprema nominaba los tres jueces a través de una mayoría simple votando en sucesivas y secretas ocasiones, el presidente y el Senado nominaban un abogado cada uno y el Cosena nominaba dos abogados. A partir de la reforma de 2005, el presidente y la Corte Suprema nominan tres miembros cada uno y el Senado nombra cuatro miembros (dos a propuesta de la cámara). Estos procedimientos de nominación aseguran la capacidad técnica del TC y evitan el partidismo en sus sentencias. Las sentencias del TC no están sujetas a apelaciones de ninguna clase, aunque este pueda rectificar sentencias previas si decide hacerlo independientemente.

La Constitución de 1980 ordenó que la revisión constitucional para el *control preventivo* deba desempeñarla el TC y para el *control represivo*

(revisión *ex post*), el TC junto con la Corte Suprema. En la práctica, sin embargo, dado que el sistema legal chileno se basa en la ley civil, la Corte Suprema decide no establecer un precedente válido para otros casos similares, dando, de hecho, al TC el único poder para revisar *ex ante* la anticonstitucionalidad de las leyes.

La reforma constitucional de 2005 estableció que tanto las revisiones constitucionales *ex ante* como las *ex post* deben llevarse a cabo a través del TC.²⁶ El TC debe revisar la constitucionalidad de todas las leyes constitucionales orgánicas y las leyes que interpretan la constitución antes de que sean promulgadas. Como se mencionó, el TC puede también revisar artículos específicos de cualquier proyecto de ley si lo requiere un número de miembros del Congreso durante su discusión. De esa manera, el TC ejerce la jurisdicción *ex ante* sobre la legislación, de modo que pueda prevenir que la legislación se promulgue si viola la constitución. Por ejemplo, en 2001 el TC declaró inconstitucional un proyecto de ley para reformar el sistema de pensiones, que era de alta prioridad de la administración Lagos y que había estado bajo discusión legislativa durante seis años. El gobierno tuvo que redactar nuevamente el proyecto de ley casi en su totalidad para superar esa sentencia y llevar a cabo la reforma (Aninat, 2006).

Dada su composición no partidista, el TC no desempeña un papel activo en moldear la legislación por sí mismo. Sin embargo, puede ser utilizado por los legisladores para retrasar la discusión de un proyecto de ley. Un número pequeño de legisladores puede temporalmente detener la discusión de un proyecto, enviándolo al TC para revisar su constitucionalidad, como fue el caso de la reforma de pensiones.

La Contraloría General de la República está compuesta por el contralor general y las contralorías regionales. El contralor general es nombrado por el presidente con la aprobación de las tres quintas partes del Senado y no puede ser removido hasta que cumpla 75 años de edad, a menos que sea investigado por la misma corporación con base en una acusación constitucional de la Cámara de Diputados. Este funcionario controla la legalidad de la administración estatal, supervisa los órganos centralizados y descentralizados, y los servicios del Estado, así como cualquier entidad privada que negocie con el Estado y reciba fondos

²⁶ Constitución Política de la República (CPR), artículo 93, numerales 1, 3, 4, 6, 7 y 16.

públicos de cualquier clase. El contralor verifica la constitucionalidad y legalidad de las acciones de la administración, pero no tiene facultades para establecer castigos. También propone medidas a las autoridades indicadas o presenta un caso a las cortes. Regularmente publica boletines estableciendo la correcta interpretación de normas y procedimientos administrativos. El contralor está encargado de la contabilidad general de la nación y calcula el balance anual de la administración financiera del Estado. También ofrece información y consejo al ejecutivo y al Congreso.

Diversos jugadores de veto no democráticos ejercieron un papel significativo en el proceso de formulación de políticas chileno hasta su eliminación en la reforma constitucional de 2005. A las Fuerzas Armadas se les otorgó un papel político como “garantes de la constitución” (lo que sea que eso pueda significar) en la Constitución de 1980. Entre los medios antidemocráticos a través de los cuales las Fuerzas Armadas pudieron interferir en la agenda política del ejecutivo estuvieron su estatus semiautónomo (el presidente no podía remover a los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las fuerzas armadas a voluntad, y ellos podían disponer de sus presupuestos sin supervisión del gobierno),²⁷ su papel en el Cosena y su poder para designar cuatro de los nueve senadores institucionales.

El Cosena fue también drásticamente modificado gracias a la reforma constitucional de 2005, quedando como un cuerpo de consulta del presidente. Sin embargo, durante los 16 años anteriores, el Cosena ejerció influencia significativa en la política chilena. Estaba compuesto por ocho miembros: el presidente de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Corte Suprema, el contralor general y los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas. El Cosena nombraba cuatro de los nueve senadores institucionales (quienes tenían que ser ex directores de cada una de las ramas) por periodos de ocho años para un Senado muy controvertido y estrechamente dividido; además, nombraba dos miembros del Tribunal Constitucional. Aunque el Cosena no tuvo un papel activo en la formación de la política económica, estuvo activamente comprometido en moldear las políticas relacionadas con el legado de violaciones a los derechos humanos del régimen militar,

²⁷ Aunque la reforma constitucional eliminó el papel político de las Fuerzas Armadas, estas aún tienen derecho a recibir el 10% de los ingresos de la compañía de cobre de propiedad del Estado, Codelco.

incluyendo la respuesta del gobierno al arresto del general Pinochet en el Reino Unido en 1998.

De los nueve “senadores institucionales”, dos eran elegidos por el presidente saliente, tres por la Corte Suprema (dos tenían que ser ex jueces de la Corte Suprema y uno ex contralor general) y cuatro por el Cosena. La dictadura saliente designó nueve senadores institucionales en 1990, dando a la coalición de derecha una mayoría en el Senado en el periodo 1990-98, pese a que la Concertación tenía la mayor parte del voto popular. A medida que pasó el tiempo, las administraciones de la Concertación designaron algunos senadores institucionales. En 1998, el presidente Frei designó dos senadores, alterando significativamente la composición del Senado por los restantes dos años de su periodo, y en 2000 el propio Frei se convirtió en senador vitalicio. La reforma constitucional de 2005 eliminó los senadores institucionales y permitió a la Concertación tener una mayoría legislativa en ambas cámaras del Congreso, por primera vez desde el retorno de la democracia.

En resumen, el efecto combinado del establecimiento de una agenda presidencial de facto con herramientas de negociación efectivas, pero con pesos y contrapesos, produce un proceso de formulación de políticas en el cual la legislación no es fácilmente aprobada aunque esta gran dificultad significa que, una vez que una medida es aprobada, es difícil cambiarla. Aprobar una ley en Chile representa un genuino compromiso político.

Capacidades de la burocracia del Estado

Chile es un Estado unitario. Sus principales divisiones políticas son quince regiones subdivididas en provincias. La administración del Estado está centralizada en el gobierno en Santiago, con ramas locales del gobierno ubicadas a lo largo del país. Existe algún grado de toma de decisiones locales a nivel municipal, pero no hay descentralización fiscal. Las comunidades tienen alguna oportunidad de participar en dichas decisiones a través de los consejos de consulta en los ámbitos regional y de provincias.

La cabeza de la administración del Estado es el presidente de la República. La burocracia está dividida en ministerios para los sectores de las administraciones y las intendencias (intendentes) y gobiernos para asuntos regionales y de provincias, respectivamente. El presidente puede nombrar y despedir a voluntad a todos los ministros, intendentes y go-

bernadores. En la coordinación de las decisiones sectoriales y los niveles locales y regionales están las Secretarías Regionales Ministeriales (Sere-mi), las cuales dependen administrativamente de los ministerios pero trabajan con los intendentes para implementar las políticas sectoriales a nivel regional. Existen concejos para las consultas locales, los cuales incorporan preocupaciones locales, pero no tienen poder de toma de decisiones.

La burocracia de Chile ha sobrellevado un profundo proceso de reforma en los últimos 30 años. Durante el siglo XX desarrolló una reputación de bajos niveles de corrupción según los estándares latinoamericanos, pero también estuvo marcada por una fuerte centralización, más énfasis en procedimientos que en resultados y la no participación de la sociedad civil o los mecanismos de mercado en el suministro de los servicios públicos, lo que la hizo rígida y no muy eficiente. Las grandes transformaciones económicas llevadas a cabo por la dictadura militar en la década de 1970 iniciaron un lento pero gradual proceso de reforma que condujo a reformas mayores a finales de la década de 1990 y principios y mitad de la de 2000 durante las administraciones Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. Las reformas económicas y estructurales implementadas por la dictadura y el reducido tamaño del Estado gracias a la privatización de las compañías públicas y el sistema de seguridad social desregularon diversos mercados y mejoraron el sistema tributario. Estas reformas, sin embargo, se llevaron a cabo en un entorno ideológico contrario al empoderamiento del Estado, el cual condujo a una subinversión en las capacidades del Estado y a la ausencia de esfuerzos por modernizar el suministro de servicios públicos.

Desde el final de la dictadura, a medida que la naciente democracia y las nuevas instituciones económicas han ganado apoyo popular y se han consolidado, se ha llevado a cabo una reforma gradual del servicio civil. La administración Frei inició una significativa modernización del Estado, la cual ha sido profundizada por las administraciones Lagos y Bachelet después de los escándalos de corrupción que estallaron en 2003 y 2006. Las piezas más importantes de la legislación de la reforma estatal aprobada durante la administración Lagos abordaron la simplificación de los procedimientos administrativos (Ley 19.880), la actualización del nivel de remuneración para altos empleados públicos a fin de hacerla más paralela con la del sector privado, reduciendo la cantidad de fondos reservados (Ley 19.863), la profesionalización del servicio público para

mejorar y desarrollar las carreras a largo plazo en el servicio civil independientemente de los cambios políticos (Ley 19.882), y el incremento de la transparencia de la contratación gubernamental y del sistema de concesiones (Ley 19.886).

En noviembre de 2006, la administración Bachelet presentó al Congreso un paquete legislativo de amplio alcance, enfocándose en la anticorrupción y la transparencia. Su principal foco fue la regulación de las actividades de *lobby*, la financiación de campañas políticas y los conflictos de intereses entre los congresistas. También buscó legislar para proteger los derechos de acceder a información pública, profundizar la reforma del servicio civil y modernizar la Contraloría General. La mayor parte de esos proyectos de ley se mantienen en discusión legislativa. Otros proyectos de ley aún en discusión en el Congreso intentan descentralizar la ejecución del gasto social, modernizar la financiación municipal, reorganizar el Estado reteniendo a las compañías públicas y mejorar las capacidades de los gobiernos regionales.

Los cambios a la administración del Estado que no requieren legislación y que ya tienen lugar incluyen un amplio rango de iniciativas de e-gobierno²⁸ y mejoras en los índices de desempeño para servidores civiles. Estas últimas fueron presentadas a mediados de la década de 1990 como programas experimentales, pero han crecido hasta cubrir todas las instituciones del gobierno central y actualmente son utilizadas para vincular parcialmente los salarios a las medidas de desempeño. Por lo general, pasan por el escrutinio del Congreso durante la discusión anual de apropiaciones como parte del proceso de asignación presupuestal.

A pesar del continuo esfuerzo por mejorar las capacidades del Estado, la burocracia de Chile es todavía rígida y orientada al procedimiento, y los salarios en los niveles profesionales y de alta responsabilidad en el sector público son más bajos que sus contrapartes en el sector privado. Estas deficiencias conducen a un desempeño más bajo y en última instancia llevan a una calidad más baja de las políticas públicas. Es importante enfatizar que estas críticas al servicio civil de Chile se basan en una comparación con las mejores prácticas de la OCDE y que la burocracia chilena es altamente competente de acuerdo con los estándares latinoamericanos.

²⁸ Véase www.gobiernodechile.cl; www.presidencia.cl; www.elecciones.gov.cl; www.chile-compra.cl; www.dipres.cl; www.senado.cl; www.camara.cl.

Interacciones: el proceso de formulación de políticas en Chile

Aunque hasta ahora hemos mencionado numerosas características del sistema chileno, son dos las más sobresalientes desde el punto de vista de la implementación de las políticas cooperativas: la primera es la existencia de un pequeño número de partidos políticos de larga duración que interactúan repetidamente entre sí y con los votantes; la segunda es la existencia de instituciones y mecanismos de implementación (la burocracia y el poder judicial), que funcionan honestamente y con un cierto grado de eficiencia y transparencia. La interacción repetida entre los partidos no solo les permite realizar (y mantener) convenios políticos sino, más importante, permite crear un incentivo para los partidos al mantener sus “marcas” ideológicas con los votantes, limitando así los tipos de cambios en las políticas con los cuales se alinean. Dado que las leyes aprobadas y los decretos dictados por el ejecutivo son efectivamente implementados, los acuerdos son creíbles, abriendo la puerta para acuerdos políticos que involucren transacciones intertemporales.

Aunque otras características institucionales notables, como el control de la agenda legislativa del ejecutivo, el número y la disposición de los jugadores de veto y el grado al cual los intereses de los formuladores de políticas se alineen sobre un tema dado, son importantes con respecto a los detalles del proceso de formulación de políticas, Chile lograría un proceso de formulación de políticas mucho menos cooperativo sin su estructura de partidos políticos y su tecnología de implementación. Ni los cambios en el poder del establecimiento de la agenda por el ejecutivo, ni la capacidad de bloqueo de los diferentes jugadores de veto (en la medida en que no interfirió con la estructura de equilibrio del partido o la integridad del poder judicial o la burocracia), ni una variación en el grado de alineación del grupo de interés descartarían al menos algún grado de cooperación en la formulación de políticas.

Para ilustrar los impactos relativos de las características salientes del PFP chileno, es útil considerar algunos ejemplos de compromisos de las políticas. Individualmente, dos importantes reformas (la privatización parcial de la mayor parte de las instalaciones portuarias de Chile, Ley 19.542, y la aprobación de la relación especial de Chile con Mercosur) condujeron a mejoramientos para el público en general y atacaron el costo de un grupo en desventaja. En ningún caso el grupo en desventaja disfrutó de un veto político, aunque en ambos casos el gobierno se comprometió a compensar a los perdedores de la reforma.

En el caso de la modernización portuaria, el gobierno enfrentó la necesidad de una mejora de las obsoletas instalaciones portuarias de Chile. El desembolso de capital masivo requería sacar un enorme rubro del presupuesto público, y a cambio el gobierno otorgaría concesiones a largo plazo a los inversionistas privados en compensación por su compromiso en proyectos de construcción específicos. Esta ruta alivió realmente el gasto sobre el presupuesto, ya que los poseedores de la concesión privada pagaron por el privilegio de explotar las instalaciones portuarias. El gobierno calculó que las tasas más altas impuestas a los proveedores del servicio privado serían compensadas mediante un procedimiento más rápido de embarque en el puerto, a costos generales más bajos. Así ha ocurrido. Las transferencias de los operadores del puerto al gobierno han excedido sustancialmente las estimaciones iniciales. Sin embargo, esta reforma implicó remplazar la empresa Emporchi, de propiedad del Estado, que controlaba la mayoría de los puertos del país, lo cual significaba que los empleados de dicha empresa perderían sus empleos. Dado que la gran mayoría de los chilenos estarían mejor con la reforma propuesta, el gobierno podía simplemente haber descartado a Emporchi, aceptar la siguiente huelga e irse con la reforma.

Sin embargo, la coalición de gobierno de centro-izquierda, la Concertación, sabía que, de abandonar a los trabajadores de Emporchi, violaría algunas de sus premisas ideológicas básicas relacionadas con el tratamiento a los trabajadores, lo que enviaría al movimiento sindical una señal de que el gobierno no era confiable. Debido a que los partidos de la Concertación tenían una relación de largo plazo con los sindicatos, abandonar a los trabajadores del puerto implicaba un costo político alto. En consecuencia, la reforma portuaria incluyó costosos “paracaídas” para los trabajadores portuarios despedidos, como beneficios en educación para sus hijos, reentrenamiento ocupacional y fondos para que los estibadores despedidos emprendieran pequeños negocios.

La oposición de centro-derecha estaba mucho menos limitada ideológicamente para compensar a los trabajadores portuarios y el presidente pudo haber formado una coalición con legisladores de oposición y algunos miembros de su propia coalición para hacer la reforma sin las concesiones para los trabajadores portuarios. Sin embargo, los efectos limitantes de la ideología y de la reputación del partido previnieron al presidente de hacerlo.

Un proceso similar se llevó a cabo en 1996, a una escala incluso mayor, al aprobarse el acuerdo comercial del gobierno con Mercosur. Mediante este tratado se abrirían atractivos mercados para los fabricantes farmacéuticos chilenos y se reduciría el precio de los alimentos en el país. Los países de Mercosur eran productores eficientes de aceites vegetales, trigo y azúcar. Esto amenazó al sector agrícola “tradicional” de Chile, dedicado a la producción de remolacha azucarera y trigo. La Concertación y la Alianza eran electoralmente competitivas en las regiones afectadas, de modo que el gobierno no quiso alienar a largo plazo a los votantes granjeros afectados. Por eso, el gobierno persuadió a casi todos los legisladores afectados de votar a favor del tratado, prometiendo compensación económica a las áreas productoras afectadas.²⁹ En la realidad, esta compensación llegó en forma de reasignación presupuestal igual al 3% del presupuesto de 1999 y en la forma de apoyos de los precios rediseñados en 2003 que tuvieron el efecto de extender temporalmente la protección arancelaria a los cultivadores de remolacha azucarera. Estos recientes cambios de recursos no fueron superficiales (el arancel del azúcar cayó desproporcionadamente sobre los pobres), pero la Concertación los sostuvo para preservar su reputación; la interacción a largo plazo con los votantes les hizo incumplir a un costo demasiado alto.

En el caso de la aprobación legislativa del presupuesto del gobierno, el ejecutivo disfruta de poderes más fuertes en comparación con el Congreso que en otras áreas de políticas. Sin embargo, para pasar un nuevo presupuesto se requiere la aprobación del Congreso (pero si este no vota a tiempo el presupuesto del gobierno, la propuesta inicial del gobierno automáticamente se convierte en ley). Un posible resultado de la estructura institucional de Chile sería para la oposición seguir una política de “tierra arrasada”, de votar contra el presupuesto del gobierno y de forzar un estancamiento constitucional, dadas las ambigüedades prácticas de la norma constitucional. Sin embargo, esto no ocurre. Por el contrario, los presupuestos por lo general se aprueban con apoyo mayoritario de la coalición de gobierno y de la oposición. Esto se facilita parcialmente por las reglas limitantes de la discreción gubernamental en la asignación de fondos y por la supervisión independiente de los gastos por la Contraloría General. Cualquier esfuerzo del gobierno para

²⁹ El hecho de que los distritos electorales en las regiones afectadas estuvieran fuertemente sesgados a favor de las áreas rurales fue también un factor clave.

actuar de mala fe en relación con las asignaciones presupuestarias sería detectado rápidamente.

Pero, ¿por qué habría buena fe desde un principio? Primero que todo, porque incluso la oposición quiere evitar una crisis constitucional causada por el estancamiento.³⁰ Además, los presupuestos reales reflejan soluciones de compromiso con la oposición en las cuales el crecimiento del gasto para los programas gubernamentales favorecidos es más lento de lo que el ejecutivo preferiría, dando a la oposición algo para señalar como logro y limitando el crecimiento del gasto, mientras que el gobierno puede alcanzar un presupuesto equilibrado y aprobar sus programas. Si las reputaciones de las coaliciones reinantes no estuviesen en juego, la tentación de los legisladores individuales para culpar al gobierno sabotando nuevos presupuestos y argumentando sobre quién fue responsable podría volverse incontenible. Los votantes estarían confundidos intentando descifrar cuáles legisladores disidentes fueron realmente culpables y cuáles defendieron sus intereses. La organización de la legislatura y el ejecutivo dentro de las pautas de las dos coaliciones electorales asigna la culpa de manera mucho más fácil y de esta forma incrementa los incentivos para que los políticos implementen soluciones cooperativas.

Observando a través de las áreas de políticas se puede ver que cuando el ejecutivo tiene mayor control sobre las políticas, como en el proceso de elaboración del presupuesto, las políticas están más cercanas al resultado preferido del ejecutivo. De la misma forma que la alineación de los intereses facilita la promulgación de la legislación y reduce la probabilidad de estancamiento, las férreas líneas ideológicas han retrasado la resolución de temas, como los de derechos humanos, dejados por la dictadura, y ha obstaculizado la reforma en áreas como la educación. Ya que la reforma educativa requiere para su aprobación una supermayoría de las cuatro séptimas partes de ambas cámaras del Congreso, la administración Bachelet no pudo pasar completamente una de estas reformas prioritarias de alto nivel. Sin embargo, incluso cuando el presidente está en posición de imponer su voluntad, a menudo hace concesiones a las

³⁰ Algo que a menudo está en la mente de los congresistas cuando el plazo final se aproxima es la memoria de la guerra civil de 1891 (el más sangriento conflicto en la historia de Chile), la cual empezó después de que el Congreso rechazara el presupuesto del presidente Balmaceda.

minorías afectadas. Estas concesiones surgen de la necesidad de la coalición gobernante de mantener su “marca” ideológica y su reputación por respetar sus promesas políticas (como en el caso del trato favorable a los cultivadores de remolacha azucarera). La necesidad de conservar la reputación, por sostener una consistencia ideológica y por respetar la palabra, es el resultado de la estabilidad de los partidos políticos de Chile y de su pequeño número. Este comportamiento cooperativo se facilita mediante la existencia de bienes institucionales para la ejecución e implementación, y responde, al margen, a las variaciones en la estructura institucional del proceso legislativo y a las diferencias en la alineación de intereses. Sin embargo, es la organización de la formación de políticas alrededor de un pequeño número de partidos de larga duración lo que constituye un factor decisivo en la naturaleza cooperativa de la formulación de políticas en Chile.

Conclusión

El proceso de formulación de políticas en Chile se caracteriza por una estructura institucional en la que un puñado de jugadores de veto institucionales se opone al establecimiento de la agenda del ejecutivo. Las instituciones responsables por la promulgación de las políticas son relativamente transparentes, honestas y eficientes, aunque existe una variación significativa sobre este último punto. El sistema electoral (que es de lista abierta de D’Hondt con distritos de dos miembros y tiene selección dentro de las listas por norma pluralista) ha fomentado el desarrollo de dos coaliciones de los partidos políticos distintas ideológicamente.

El pequeño número de partidos importantes (seis grandes partidos) y su longevidad los hacen vehículos de responsabilidad, manteniendo firmes sus posiciones ideológicas creíbles con los votantes y cultivando una reputación de cumplimiento de sus promesas. Dentro de este marco, la divergencia relativa o alineación de intereses por medio de los grandes actores influye en la facilidad con que los resultados cooperativos se alcanzan.

Las instituciones legislativas crean presiones para estancamientos selectivos, que se producen cuando los cambios en las políticas agotan la tolerancia de los jugadores de veto. Sin embargo, la capacidad del sistema para realmente implementar las leyes que se han aprobado hace que las negociaciones sobre los resultados de las políticas sean significativas:

las deudas políticas son pagadas en moneda dura, esto es, en la forma de políticas que realmente se ejecutarán, con contenidos verificables. El sistema de partidos, delineado por las leyes electorales, crea un entorno en el cual los formuladores de políticas pueden irrumpir desde la estructura de la organización de la agenda de un presidente, hasta implementar con un pequeño grupo de jugadores de veto las opciones de políticas cooperativas. Ya que existen relativamente pocos partidos y que son más antiguos que los políticos vistos individualmente, se les permite invertir en su reputación a largo plazo, lo cual facilita la negociación intertemporal.

Aunque cualquier cambio en los detalles institucionales influiría en el comportamiento del sistema, creemos que el sistema de partidos políticos es el fundamento esencial para la cooperación. Aun cuando hubiera cambios importantes en otras instituciones relevantes que marcan el juego político (como podría ser, por ejemplo, el debilitamiento del poder de agenda del ejecutivo o una disminución del número de jugadores de veto), los partidos continuarían cultivando su reputación y esto los llevaría a continuar actuando como garantes de los acuerdos intertemporales. En cambio, una ruptura con el sistema de partidos actual (por ejemplo, a partir de la adopción de una reforma electoral que aumente la magnitud de los distritos o la implantación de una estructura federal con gobernadores poderosos) o un cambio a las instituciones legislativas y la capacidad burocrática, podrían debilitar el funcionamiento del juego político y reducir así la capacidad de acuerdos intertemporales.

6

Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia

Mauricio Cárdenas y Mónica Pachón

Introducción

A finales de los años ochenta, las instituciones políticas colombianas se encontraban bajo una fuerte presión. Después de décadas de control bipartidista, amplios segmentos de la población reclamaban más participación e inclusión política. Los líderes políticos regionales –con el apoyo del electorado– abogaban por una mayor descentralización. El fuerte aumento de la inseguridad y el conflicto, que terminaron con el asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989, generaron exigencias adicionales para mejorar la seguridad y estabilidad política.

La exacerbación de las tensiones políticas y sociales de fines de los ochenta fue el catalizador que le abrió paso entre la opinión pública a la necesidad de una nueva Carta Política, que se había debatido con cierta intensidad desde los años setenta. Así, el sentimiento popular a favor de la reforma capturó las discusiones en las elecciones de 1990 que incluyeron una séptima papeleta (un voto extraoficial) en favor de una nueva constitución.

De esta manera, la constitución redactada en 1991 se convirtió en una válvula de escape que relajó algunas de las presiones que se habían gestado en las décadas anteriores. Más sectores entraron a la vida democrática, se redujeron las barreras para la participación política y las regiones ganaron autonomía e independencia. En suma, después de varios intentos fallidos, esta reforma –que a diferencia de lo ocurrido

en otros países latinoamericanos brotó desde las mismas instituciones—supo responder a las demandas que surgieron en el sistema político y fuera de este.

En términos económicos, la historia parece divergir. Mientras que hasta los años noventa Colombia se consideraba un caso exitoso de manejo macroeconómico, los resultados a partir de la reforma no han estado a la altura de las expectativas y el país se ha retrasado en algunas áreas en comparación con otros países de la región. Este atraso se ha debido en parte a los cambios que ha sufrido el proceso de formulación de políticas a partir de la Constitución de 1991, los cuales, en lugar de favorecer la adaptabilidad y generalidad de las políticas públicas, aumentaron los costos para adaptarse.

Este capítulo analiza en particular el efecto que tuvo la nueva Carta Política en las principales instituciones y normas que determinan cómo se formulan las políticas públicas. Aunque los principales cambios en las instituciones relevantes fueron introducidos por la Constitución de 1991, el capítulo también tiene en cuenta reformas posteriores, como la Reforma Política de 2003 y la Reforma Constitucional de 2005 que permitió la reelección presidencial.

El análisis demuestra que la Constitución de 1991 fue exitosa en aumentar la participación y la representación de diferentes sectores en la toma de decisiones. Esto se logró a partir del aumento del número de actores efectivos y la disminución de los poderes del presidente. La nueva Carta Política reforzó los frenos y contrapesos del sistema político en un esfuerzo por darles mayor legitimidad a las instituciones políticas después de varias décadas de limitada participación de fuerzas políticas no tradicionales y de alta centralización política. Aunque el presidente siguió siendo muy poderoso, inclusive comparado con los estándares latinoamericanos, su capacidad de fijar la agenda y ejecutar unilateralmente la política pública se redujo después de la reforma. Por su parte, el Congreso y nuevos actores como la Corte Constitucional ganaron poder relativo como contrapesos institucionales.

Sin embargo, la Reforma de 1991 no complementó el acceso de nuevos actores con un mayor incentivo a la representación programática. Por el contrario, se incrementó el fraccionalismo y con ello se aumentaron los costos para negociar reformas de políticas. Por ello, las ganancias en participación y representación no se tradujeron necesariamente en

mejores políticas públicas. La reforma no modificó algunas dimensiones de las instituciones políticas, como la fórmula electoral, el bajo umbral para crear partidos y la doble militancia. Ante la imposibilidad de generar mayorías estables, el proceso político se caracterizó por el aumento de negociaciones particularistas y coaliciones ad hoc, que se garantizaron con gran especificidad en la legislación, la cual resultó en una significativa inflexibilidad de la política económica. En otras palabras, al no existir coaliciones intertemporales en las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo, el fortalecimiento del sistema de frenos y contrapesos junto con el incremento de la fragmentación política inflexibilizaron tanto el *proceso* como el *contenido* de la política pública, disminuyendo la capacidad de adaptación de las políticas a las cambiantes circunstancias económicas.

A esto es importante añadir que, dada la extensión de la Constitución de 1991 y su proceso de discusión y aprobación, muchos aspectos de la política económica, que antes eran regulados por leyes ordinarias, quedaron contemplados en la Carta (Dávila, 2001; Echeverry y otros, 2009). Si bien el proceso de aprobación de la Carta fue más inclusivo y representativo que el de reformas políticas anteriores, la longitud y el detalle de ciertas áreas de política limitaron la capacidad del Estado para enfrentar potenciales crisis. Por ejemplo, la política fiscal —en especial ciertos componentes clave del gasto público, como las pensiones, las transferencias fiscales para educación y salud y los salarios del sector público— quedó definida en normas de rango constitucional.¹ Como consecuencia, la política fiscal perdió flexibilidad y adaptabilidad. Igualmente, la posibilidad de utilizar esta herramienta de política para el manejo anticíclico quedó bastante limitada.²

Reformas más recientes, como las del sistema electoral de 2003 y la enmienda que permite la reelección presidencial inmediata, aprobada

¹ De acuerdo con el FMI (2001), el 80% del presupuesto está predeterminado por mandatos constitucionales o legales, dando lugar a uno de los presupuestos más rígidos de América Latina.

² Por el contrario, otras áreas de política, como la monetaria y cambiaria, se delegaron formalmente a la Junta Directiva del Banco de la República, entidad que se convirtió en un ente independiente del ejecutivo gracias a la Constitución de 1991. Además de otorgarle independencia, la constitución le prohibió al banco central financiar con emisión sectores específicos de la economía (el financiamiento primario al gobierno requiere unanimidad de la Junta).

en 2005, van en la dirección de corregir los problemas de coordinación, disminuir la fragmentación y ampliar el horizonte temporal de las negociaciones y decisiones. La reforma electoral de 2003 y las reformas complementarias (régimen de bancadas) obligaron a quienes se presentaban a título individual en elecciones a unirse a coaliciones preelectorales y a mantener dichas coaliciones en el trabajo poselector. ³ Por su parte, la posibilidad de reelección inmediata aumentó el “horizonte de tiempo” y poder de negociación del presidente para la elaboración de políticas de más largo aliento.

Dado el poder presidencial para definir la agenda de políticas, sumado a la posibilidad de reelección, las reformas han fortalecido las coaliciones y compromisos intertemporales, aumentando los incentivos para introducir políticas que tengan horizontes de más largo plazo. En concordancia con esto, el periodo de permanencia promedio de los ministros, que había sido de 1,5 años entre 1970 y 2002, aumentó a 2,8 años entre 2002 y 2009. La posibilidad de reelección, sin embargo, puede generar una concentración importante de poder. Al ser su horizonte de tiempo igual o mayor que el de los organismos independientes del Estado, se puede comprometer su independencia y criterio técnico.

Para entender mejor estas conclusiones, la siguiente sección describe en más detalle el proceso de formulación de políticas del país y analiza los cambios más importantes que le fueron introducidos a dicho proceso por la Constitución de 1991 y las reformas políticas de 2003 y 2005.

Actores políticos en el proceso de formulación de políticas (PFP)

El conjunto de características del proceso de formulación de las políticas (PFP), incluyendo el rol de los actores protagónicos, el proceso de iniciación de las políticas y el número de partidos políticos, sufrió importantes modificaciones entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. Dado que el cambio de Constitución en 1991 fue la principal causa de estas transformaciones, es necesario caracterizar los actores políticos antes y después de la reforma.

³ En el informe de Congreso Visible para el periodo 2006-07 se reportó que durante el cuatrienio 2002-06 el 67% de los senadores y el 40% de los representantes a la cámara cambió de filiación política, muchos de ellos en más de una ocasión. Disponible en: www.congresovisible.org.

Sin embargo, es pertinente advertir que algunos de los cambios en las instituciones políticas precedieron a la Constitución de 1991, como ocurrió con el proceso de descentralización que ya había tomado impulso con la elección popular de alcaldes establecida en 1986. Otras reformas –como la ley orgánica de presupuesto de 1989– también habían generado ya cambios importantes en el proceso de formulación de políticas (Cárdenas, Mejía y Olivera, 2010).

Para caracterizar el PFP es necesario determinar cuáles son sus actores protagónicos. ¿Qué poderes y roles tienen estos actores? ¿Qué preferencias, incentivos y capacidades traen a la mesa de negociación? ¿Cuál es la naturaleza y frecuencia de sus interacciones?

Poder ejecutivo

Como en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos, ciertas prerrogativas constitucionales hacen del presidente el actor de mayor influencia para determinar la agenda legislativa en las diferentes áreas de política, especialmente en los temas económicos. Esta característica se mantiene a pesar de que la Constitución de 1991 redujo los poderes presidenciales en varias dimensiones. A continuación se describen los cambios introducidos en su forma de elección y en los poderes presidenciales utilizando la tipificación hecha por Archer y Shugart (1997), complementada posteriormente por Cox y Morgerntern (2001), quienes dividen los poderes constitucionales del ejecutivo en proactivos, reactivos e integrativos.

Los poderes proactivos permiten al presidente cambiar unilateralmente el statu quo. Los reactivos, como el veto, le permiten impedir el cambio de statu quo propuesto por otro actor. Finalmente, los poderes integrativos le permiten formar coaliciones en el Congreso, en las cuales su poder de nombramiento es uno de los más importantes. En el cuadro 6.1 se hace una comparación de los poderes presidenciales antes y después de la Constitución de 1991.

Reglas electorales y calendario electoral

Antes de 1991, para ganar la contienda presidencial se requería tener la pluralidad de los votos. En 1991, como iniciativa de los partidos que no podían formar mayorías en el Congreso y que estaban representados en la Constituyente, se transformó el sistema electoral a uno de doble

Cuadro 6.1 Resumen de los poderes del ejecutivo antes y después de la Constitución de 1991

	1968-90	1991 - presente
Poderes proactivos	Poder de decreto en estados de excepción sin límite de tiempo, petición de urgencia, amplias áreas de introducción exclusiva.	Poder de decreto en estados de excepción con límites de tiempo y revisión judicial previa, petición de urgencia, amplias áreas de legislación exclusiva, posibilidad de convocar referendos.
Poderes integrativos	Poder de nombramiento de gobernadores con restricciones partidarias, empresas e instituciones autónomas del Estado, gabinete (con posibilidad de nombramiento de congresistas).	Poder de nombramiento sin restricciones partidarias para miembros del gabinete, agencias autónomas.
Poderes reactivos	Poder de veto parcial y completo. Mayoría requerida para traspasar el poder del presidente, 2/3 para leyes en materia económica.	Poder de veto parcial y completo. Mayoría requerida para traspasar el poder del presidente, 1/2 + 1 para leyes en materia económica.
Poderes partidarios	Relativamente bajos por el arreglo frentenacionalista y las reglas electorales.	Más bajos porque, aunque no hay arreglo frentenacionalista, las reglas electorales y el calendario electoral no ofrecen instrumentos para controlar a los miembros de su coalición. Después de 2003: incrementan los poderes por la necesidad de coaliciones preelectorales y la posibilidad de reelección.

Fuente: elaboración de los autores.

vuelta. Es decir, de no obtener la mayoría calificada (más de 50%) de los votos para ganar en primera vuelta, es necesaria una segunda ronda con los dos candidatos con mayor porcentaje de votos. La combinación de un calendario electoral en que las elecciones de Congreso son anteriores a las de presidente (en marzo, generalmente) y de la doble vuelta para presidente (mayo y junio) cambió los patrones para la construcción de las coaliciones, dando nuevos incentivos a la fragmentación, que fueron especialmente notorios en las elecciones de 1994 y 1998. El candidato ganador obtuvo en promedio 40,4% de los votos en la primera vuelta en las elecciones presidenciales de 1994 y 1998, en contraste con 51% en promedio en las elecciones presidenciales entre 1978 y 1990.

Álvaro Uribe Vélez, disidente liberal y candidato en 2002, fue el primero en obtener más del 50% de los votos en la primera vuelta. Aunque

la reelección presidencial fue prohibida por la Constitución de 1991 para periodos consecutivos y no consecutivos (antes los presidentes podían postularse de nuevo aunque no en periodos consecutivos), el 27 de diciembre de 2004 se sancionó una reforma constitucional que permitió la reelección presidencial en periodos consecutivos. Esta reforma entró en vigencia a partir del 27 de octubre de 2005, una vez aprobada por la Corte Constitucional.

Poderes proactivos

La Constitución de 1886 estableció una estructura de poder altamente centralizada. Aunque las reformas constitucionales de 1914, 1936 y 1945 trataron de disminuir los poderes presidenciales de “iniciación”, la Reforma Constitucional de 1968, promovida por el presidente Lleras Restrepo, los aumentó. A partir de 1968, el presidente tuvo el poder exclusivo de introducción del presupuesto así como el monopolio sobre los demás temas económicos. Adicionalmente, y bajo el estado de emergencia económica y social, el presidente –con la firma de sus ministros y la aprobación de la Corte Suprema– adquirió poderes legislativos extraordinarios que le permitieron legislar unilateralmente en materia económica. Este poder era inclusive mayor que el otorgado durante el estado de sitio, ya que la legislación sancionada podría permanecer vigente después de superada la emergencia, aunque sujeta a la revisión legislativa por el Congreso.⁴ Aunque este poder fue utilizado en los años setenta, la Corte Suprema impidió su utilización durante los ochenta.

Finalmente, la Constitución de 1886 permitía al Congreso delegar al presidente poderes extraordinarios para legislar en cualquier materia. Estas leyes fueron frecuentes y resultaron en la sanción de la mayoría de códigos del país (Archer y Shugart, 1997; Carroll y Pachón, 2009). Así que para el presidente no era muy difícil cambiar el statu quo unilateralmente durante la vigencia de la Constitución de 1886: sus poderes constitucionales y delegados le permitían legislar en materia económica con relativa facilidad.

Considerando que el poder unilateral del presidente era causa de la crisis de legitimidad, la Constituyente de 1991 redujo sus poderes

⁴ Muchas veces se denunció el abuso de la utilización de los poderes legislativos en estado de sitio para sancionar legislación económica que no tenía que ver con las causales de la declaración del estado de sitio.

legislativos, limitando a 90 días la declaratoria de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, así como la vigencia de los decretos emitidos. Para institucionalizar aun mayores contrapesos, se le otorgó a la Corte Constitucional el poder para revocar los decretos promulgados (si fueren considerados inconstitucionales por vicios de forma o por su contenido). Igualmente, se estableció de manera explícita que, bajo ninguna circunstancia, los poderes extraordinarios delegados por la constitución o el Congreso podrían ser utilizados para decretar códigos, estatutos, leyes orgánicas o impuestos (Archer y Shugart, 1997, p. 123).

No obstante, dado que el presidente tiene poder exclusivo sobre ciertas áreas de política, conserva su poder sobre la agenda legislativa, el cual puede hacer efectivo mediante el uso de la petición de trámite de urgencia.⁵ Esta petición le permite dar prioridad a un proyecto de ley en la agenda de los legisladores. El Congreso tiene 30 días para debatir, pasar o rechazar el proyecto. El presidente también puede pedir sesiones conjuntas de las comisiones de Cámara y Senado encargadas del proyecto para acelerar el proceso legislativo, limitando los debates a tres en vez de los cuatro que tienen lugar normalmente (ver proceso legislativo).

Finalmente, la constitución le abrió al presidente una ruta alternativa de aprobación de proyectos de ley y reformas constitucionales. El presidente puede solicitar al Congreso la aprobación de proyectos de referendo, con lo cual el mandatario, en vez de requerir cuatro debates en el proceso legislativo ordinario u ocho en el caso de enmiendas constitucionales, solo debe someterse a un voto en el Congreso y apelar a la ciudadanía para la aprobación de sus proyectos en una ronda. Sin embargo, dado que se requiere la mayoría absoluta (mitad más uno de los miembros de la corporación) para su aprobación, su utilización no puede catalogarse como “unilateral”, puesto que, de no tener la mayoría parlamentaria, este es un camino poco transitible.⁶

⁵ El ejecutivo también mantuvo el derecho exclusivo de introducir propuestas relacionadas con la estructura de los ministerios, salarios de los empleados públicos, temas cambiarios, presupuesto, comercio exterior, aranceles, deuda nacional, entre otros.

⁶ Es importante también mencionar que, entre las condiciones para que los votos del referendo sean válidos, la participación electoral debe superar el 25% del potencial electoral, en un país donde usualmente la abstención es alta.

Poderes reactivos

El poder reactivo se define como la posibilidad que tiene el presidente de *vetar* cambios al statu quo. El veto puede ser total, parcial o de enmienda (Archer y Shugart, 1997; Alemán y Schwartz, 2006). A diferencia del veto total, el veto parcial permite al presidente vetar partes del proyecto y aprobar las que estén cercanas a su preferencia. Finalmente, el poder de enmienda se refiere a la sanción en la cual el presidente puede sugerir cambios al texto aprobado por el Congreso, los cuales pueden ser aprobados finalmente en último debate sin necesidad de surtir todo el trámite legislativo.

La reforma constitucional redujo los poderes reactivos del presidente. Antes de 1991 se requería una mayoría de 2/3 partes para revocar el veto presidencial, que podía ser total o parcial, por cuestiones de procedimiento o de fondo (considerar el proyecto inconveniente). Después de 1991, solo se requiere una mayoría de 50% de los miembros de la corporación, disminuyéndose así el umbral requerido para que el Congreso pueda derogar el veto del presidente.

Poderes integradores o de nombramiento

Antes de 1991, el presidente tenía grandes poderes de nombramiento que le permitían distribuir recursos y poder entre los legisladores y demás miembros de su coalición. Los congresistas no tenían impedimento para pertenecer a la rama ejecutiva, de forma que su nombramiento como gobernadores, ministros, embajadores o jefes de compañías públicas era frecuente. De esta manera el presidente controlaba la carrera política de los miembros de su coalición, pese a la falta de poderes partidarios. Es decir, el poder de nombramiento contrarrestaba los efectos del sistema electoral en el que los partidos –y los presidentes como sus jefes naturales– tenían poco control sobre las listas que se presentaban al Congreso.

Con la descentralización y la aprobación de la elección popular de alcaldes, el presidente perdió parte de su poder de nombramiento. Por un lado, el valor de ser gobernador disminuyó al no poder estos elegir alcaldes. Igualmente, el presidente perdió el poder para nombrar al alcalde de Bogotá, considerado el segundo cargo político más importante del país. Después de la reforma de 1991, los gobernadores comenzaron a ser elegidos popularmente, con lo que el jefe de Estado perdió su rol do-

minante sobre la carrera de los líderes políticos regionales.⁷ Igualmente, la constitución estableció un régimen estricto de inhabilidades para los candidatos a corporaciones públicas, así como un régimen extenso de incompatibilidades para el ejercicio legislativo. La intención de los constituyentes era eliminar los “conflictos de interés” que impedían un adecuado funcionamiento de la rama legislativa.

La escogencia de gobernadores y de los miembros del gabinete era crítica para el proceso de formación de coaliciones. El nombramiento de un prominente líder político del Congreso (típicamente el jefe regional de un partido político) en el gabinete o en alguna gobernación era la forma más efectiva de asegurar la coalición. Los presidentes tenían la difícil tarea de aplicar la “milimetría”, de forma que el gabinete debía tener una representación adecuada por regiones y facciones políticas. De la información sobre el nombramiento de ministros y su filiación política se desprende que las afiliaciones políticas de los ministros tendían a ser más homogéneas en los primeros años de gobierno, mientras que al final del periodo, debido quizás a la mayor dificultad para formar las coaliciones, los gabinetes incluían otros sectores políticos. Esto fue particularmente cierto en los gobiernos liberales. A manera de ejemplo, la última administración antes del cambio constitucional (1986-1990) tuvo un total de 47 ministros (en 13 ministerios) –lo cual representa una precaria duración promedio de 1,1 años por ministro–, muchos de los cuales provenían del Congreso, donde ejercían liderazgos regionales.

Estas tendencias en la conformación de gabinetes no cambiaron significativamente con la Constitución de 1991. Aunque es difícil asociar su origen a la reforma de 1991, el número de ministerios, que se había mantenido estable durante cuatro décadas, se incrementó de 13 a 16 (los nuevos ministerios se crearon en 1993, 1994 y 1997, respectivamente). La duración promedio de los ministros se mantuvo baja hasta 2002 (1,5 años), aunque ligeramente superior a la de los dos gobiernos previos al cambio constitucional. El cambio importante en esta materia ocurrió durante la administración Uribe, una de cuyas consignas ha sido

⁷ Desde 1986, los municipios (1.069 en la actualidad) eligen a sus alcaldes y desde 1991 los departamentos (hoy en día 33) eligen a sus gobernadores por un periodo de tres años (extendido a cuatro años después de 2003), sin reelección. Antes, el presidente tenía el derecho de nombrar y destituir a todos los gobernadores y al alcalde de Bogotá, y los gobernadores a su vez la potestad de nombrar y destituir a los alcaldes de su departamento (Art. 201, Constitución de 1886).

la estabilidad ministerial (además el número de ministerios se redujo nuevamente a 13). Con la reelección presidencial en 2006, esta característica se reforzó, al punto que la duración promedio de los ministros se ha elevado a 2,8 años (en el periodo 2002-09), prácticamente el doble de la observada entre 1970 y 2002.

Las reglas del juego político dan al ministro de Hacienda un inmenso poder. Tradicionalmente el ministro de Hacienda no ha sido un político sino un economista. Como argumenta Urrutia (1996), los políticos liberales y conservadores preferían tener a un tecnócrata ocupando ese ministerio que a un rival potencial. Otros actores prominentes en la elaboración de la política económica antes de 1991 eran los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros. Por la naturaleza misma del acuerdo para compartir el poder, y por los largos periodos de permanencia en los cargos de estos actores clave, evitaban comportamientos oportunistas y favorecían una perspectiva de largo plazo en la elaboración de la política económica, logrando el aislamiento efectivo de las políticas fiscal y monetaria de los ciclos políticos.

La tecnocracia jugó un papel importante en el proceso de formulación de las políticas públicas en Colombia desde la creación, en 1963, de la Junta Monetaria y del Departamento Nacional de Planeación. Con raras excepciones, el director de Planeación Nacional (quien es un miembro importante del gabinete pero no ostenta el título de ministro) ha sido un PhD en Economía con reconocimiento en los círculos académicos. El rol de la tecnocracia como un actor clave en el proceso de diseño e implementación de la política económica se fortaleció con la Constitución de 1991 al otorgarle independencia a la Junta Directiva del Banco de la República y delegarle el manejo de la política monetaria y cambiaria. Estas dos áreas de la política económica tradicionalmente se han considerado muy especializadas y tanto el Congreso como las cortes se han involucrado poco en su formulación. El cambio más importante resultante de la reforma constitucional que le dio mayor independencia al banco central es la decreciente influencia del ejecutivo en las decisiones monetarias, a pesar de la presencia del ministro de Hacienda como presidente de la Junta. En esta misma dirección puede mencionarse la creación de comisiones de regulación con criterio técnico y especializado. El nombramiento de expertos reguladores ha tratado de sustraerse del debate político, aunque con menor éxito relativo en comparación con el manejo monetario.

Poder legislativo

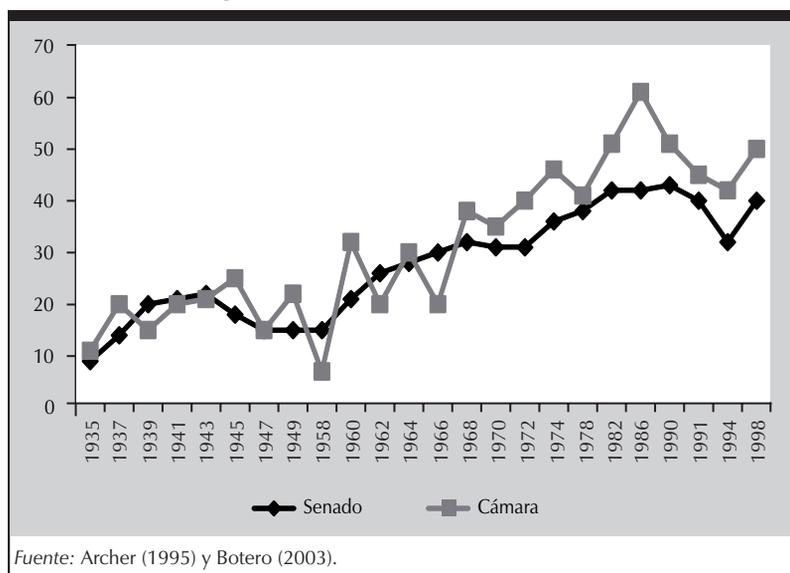
Comparado con los otros países de la región, el Congreso colombiano se ha caracterizado por su alto nivel de profesionalización. La tradición electoral que caracterizó la historia del siglo XX, junto con la institucionalización de los partidos Liberal y Conservador, contribuyeron a que hubiera altas tasas de reelección y a que surgieran políticos profesionales tanto a nivel regional como nacional (Archer, 1995).

Las tasas de reelección parlamentaria han tendido a aumentar desde los años treinta, pasando de 10% en 1935 a 50% en 1998 (gráfico 6.1). Sin embargo, y posiblemente como resultado de la mayor fragmentación, la tasa de reelección ha caído tanto en la cámara como en el Senado después de la Constitución de 1991. Aun así, Colombia tiene una de las tasas de reelección más altas de los países latinoamericanos.⁸ Una fracción importante de miembros del Congreso (muchos de ellos en las comisiones económicas) han estado largo tiempo en ejercicio del cargo y son considerados legisladores profesionales, caracterizados por lo que se conoce en la literatura como una ambición estática, lo que quiere decir que los legisladores, una vez que obtienen una curul en el Congreso, buscan permanecer en ella (Samuels, 2003). Sin embargo, los “legisladores aficionados” con ambición progresiva no son ajenos al Congreso colombiano, y se caracterizan por no postularse para la reelección o por optar por otros cargos políticos. Usando cifras de 1970 a 1998, Cárdenas, Junguito y Pachón (2008) demuestran que las tasas de permanencia son superiores para los miembros de las comisiones económicas y de asuntos constitucionales, en comparación con el resto de legisladores.

Evidencia de esto es la estabilidad de la organización legislativa. Cada cámara está organizada en siete comisiones (antes de la Reforma de 1991 eran ocho) que juegan un papel significativo en el funcionamiento del Congreso. Desde 1945, los legisladores solo pueden pertenecer a una comisión permanente y tienen que estar en ella durante los cuatro años. Esta regla contrasta con otros congresos latinoamericanos en los cuales los legisladores pertenecen a varias comisiones permanentes y por lo tanto no tienen incentivos para especializarse. Además, el Congreso colombiano cuenta con un número reducido de comisiones operantes en comparación con las legislaturas mexicana o argentina que tienen

⁸ Las tasas de reelección en Argentina y Brasil son 17% y 45%, respectivamente.

Gráfico 6.1 Tasas de reelección en el Senado y en la Cámara de Representantes, 1935-98



más de 35 comisiones vigentes con jurisdicciones que se superponen. En el caso colombiano, donde el número de comisiones está establecido constitucionalmente, las coaliciones y los legisladores actúan en forma estratégica buscando la mejor ubicación en la organización legislativa para maximizar su desempeño. Una vez conformadas las comisiones, es difícil “saltarse” esta organización, o reorganizar las mayorías establecidas, así que no existe la posibilidad de negociar con la formación de nuevas comisiones que puedan tener origen en un proyecto específico.⁹ Podría decirse que la decisión más importante, al iniciar un proyecto legislativo de carácter nacional, es si presentarlo en la cámara o el Senado.¹⁰ Las sesiones plenarias se apoyan mucho en lo que se aprueba en las comisiones, especialmente en temas económicos y presupuestales.

⁹ Por ejemplo, en Brasil todas las reformas constitucionales son discutidas por comisiones ad hoc.

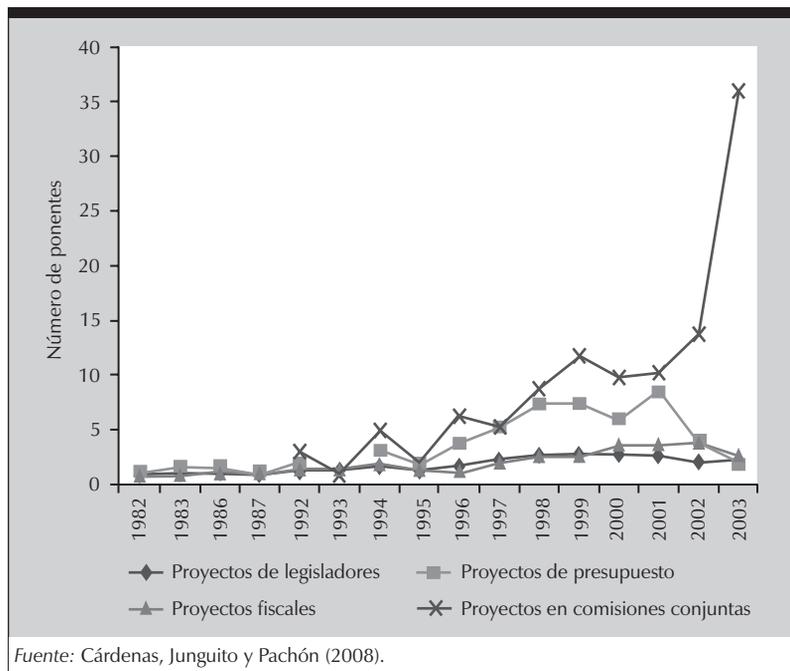
¹⁰ Antes de 1968, los proyectos de ley tenían que iniciar en la Cámara de Representantes. A partir de la reforma de 1968, quien introduce la ley puede escoger la cámara a la cual introduce el proyecto. Véase Yepes (1973, pp. 157-170). Los proyectos de carácter local y celebraciones de aniversarios se distribuyen en diversas comisiones puesto que no tienen una jurisdicción fija.

Aunque los partidos siempre fueron determinantes para lograr acceder como miembro a ciertas comisiones, para llegar a posiciones jerárquicas (presidentes y vicepresidentes del Senado, de la cámara y sus respectivas comisiones) y a roles estratégicos (como ponente de los principales proyectos de ley), sus poderes de sanción por indisciplina o por no seguir la línea del partido fueron bastante limitados hasta 2005, cuando se estableció el régimen de bancadas. Esto se hace evidente, entre otras situaciones, en la rotación de los nombramientos de las mesas directivas en la Cámara de Representantes. Pachón (2002) muestra cómo a partir de 1998, en la Cámara de Representantes, los legisladores hacían “pactos de caballeros” para elegir presidentes de comisión una vez cada seis meses y no cada año como lo establecía el Reglamento del Congreso. Esto permitía a una gran porción de los legisladores tener acceso a más prebendas, comparado con un legislador que únicamente fuera miembro de la comisión. De igual forma, el número de ponentes por proyecto de ley registró un importante aumento desde 1991, y especialmente después de la administración Pastrana (gráfico 6.2). Dado que la coalición de gobierno no podía confiar en que los legisladores honraran su compromiso poselectoral con el presidente, la estrategia era entonces “sellar” el compromiso incluyendo a quienes apoyaban los proyectos en las comisiones como ponentes. Esto fue especialmente notable en los proyectos que eran tramitados en comisiones conjuntas, las cuales son generalmente utilizadas por el ejecutivo para hacer más expedito el trámite, comparados con los proyectos en que la autoría es de los legisladores.

Una de las expectativas de la reforma electoral de 2003 y la ley de bancadas de 2005 fue desincentivar estas maniobras, ya que estas reformas recientes otorgan mayores poderes a los líderes de partido sobre los demás miembros.

Partidos políticos en el Congreso

El sistema de partidos políticos en Colombia data de los primeros años de la república y ha sido considerado uno de los más antiguos y más institucionalizados –pero menos programático– de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995). Aunque durante décadas fue un sistema bipartidista, se caracterizó por una alta competencia intrapartidaria en elecciones, que se intensificó después de 1974 al fenecer el Frente

Gráfico 6.2 Número de ponentes por proyecto de ley, 1982-2003

Nacional y desaparecer el sistema de agrupamiento de votos.¹¹ La descentralización política iniciada a principios de los años ochenta y la reforma constitucional de 1991 generaron una verdadera explosión de la competencia partidista.¹²

El sistema electoral colombiano vigente hasta 2003 –múltiples listas por partido con cociente simple y residuo– fue clasificado por los expertos en sistemas electorales como uno de los más fragmentados del mundo (Archer y Shugart, 1997; Carey y Shugart, 1995b; Cox y Shugart, 1995; Shugart, Moreno y Fajardo, 2005). Para la asignación de curules,

¹¹ Antes de 1974, los partidos agrupaban los votos de diferentes listas del mismo partido. Si una lista tenía menos de la mitad del cociente electoral, sus votos se transferirían a las listas con mayoría de votos. Véase Pachón (2004) sobre las consecuencias de la ausencia de agrupamiento de votos en Colombia desde 1974.

¹² Sobre la descentralización y la fragmentación del sistema partidista véanse, entre otros, Pizarro (1995), Archer y Shugart (1997), Nielson y Shugart (1999), Fajardo, Moreno y Shugart (2006), Rodríguez-Raga (1999 y 2001) y Gutiérrez (2003).

primero se calculaba el cociente, dividiendo el número total de votos por el número total de curules. Las primeras curules se asignaban a quienes superaran el cociente de forma descendente. Las demás curules eran asignadas por residuo, también de forma descendente.

Como consecuencia, los candidatos debían especializarse y apelar a una porción del electorado –y no a toda la circunscripción– para ser reelegidos (Pizarro, 1995, y Rodríguez-Raga, 2001). Los electores evaluaban la gestión de los funcionarios de acuerdo con los bienes distribuidos a esa particular porción del electorado. Esto promovió un sistema de rendición de cuentas por bienes que fueran “apropiables” más que por promesas programáticas o por una agenda de partido. En la práctica, la mayoría de curules se entregaba por el sistema de residuos con una alta concentración geográfica del voto.¹³

Aportando a los incentivos para una mayor competencia intrapartidaria, la Constitución de 1991 incorporó un sistema de financiación pública directa para las campañas presidenciales y para el Congreso, en el cual el movimiento político, y no el partido, recibe los recursos. Al mismo tiempo, la constitución ratificó al Consejo Nacional Electoral como la autoridad electoral independiente encargada de elaborar y distribuir los tarjetones con el nombre y la foto de todos los candidatos. Antes de 1986, los candidatos eran responsables de repartir las papeletas con sus listas, que eran usadas para votar. La infraestructura partidista era útil en la distribución de las papeletas entre los votantes. Por esto, la introducción del tarjetón redujo los costos de participar en elecciones así como los asociados con abandonar los partidos tradicionales y sus directorios centrales.

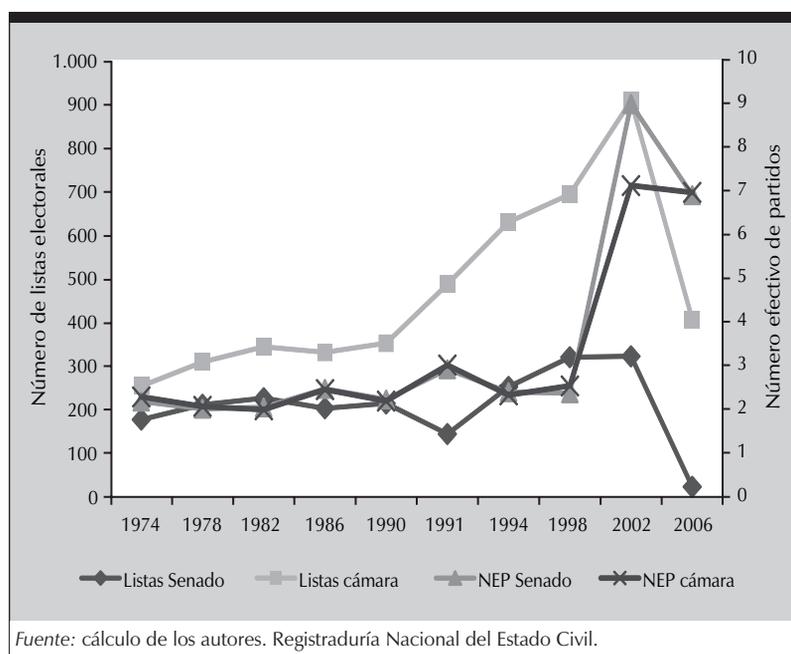
En 1998, solo el 5% de los senadores fue elegido por cociente, los demás por residuo. El precio marginal de una curul, calculado como el mínimo residuo que permitía acceder a una curul, solo representaba el 40% del número de votos especificado por el cociente, porcentaje que fue reduciéndose con el paso de los años. Como resultado, algunos senadores llegaron a representar menos del 0,1% del total de los sufragios escrutados en elecciones.¹⁴ No obstante los niveles de fragmentación intrapartidaria, el número efectivo de partidos representados en

¹³ Para un texto clásico sobre el clientelismo previo a la Constitución de 1991, véase Leal y Dávila (1991).

¹⁴ Véase Botero (1998) y Rodríguez-Raga (2001).

las cámaras legislativas fue bastante estable hasta 1991 (gráfico 6.3).¹⁵ Sin embargo, a partir de entonces aumentó en la cámara, y en 2002 tuvo un verdadero cambio en el Senado, debido a la división de los liberales oficialistas, la separación de los liberales uribistas y el surgimiento de diversos grupos de conservadores y de otros movimientos (algunos de los cuales se agruparían luego en el Polo Democrático). El número de listas para la cámara, que venía aumentando antes de 1991, tuvo un incremento mucho más agudo posteriormente, y mucho más pronunciado que el del Senado.

Gráfico 6.3 Número efectivo de partidos (NEP) y de listas electorales, 1974-2006



¹⁵ Calculado de acuerdo con el índice Laakso-Taagepera: $NEPP = (\sum s_i^2)^{-1}$, donde s es la participación de escaños obtenidos por el partido en la legislatura. Los cálculos se han hecho agrupando movimientos políticos porque los partidos políticos tradicionales respaldan estos movimientos y los cuentan como miembros del partido. Por ejemplo, los votos del Movimiento Nacional y del Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá se consideran del partido Conservador. Lo mismo sucede con otros movimientos y partidos políticos. La información sobre las coaliciones del Partido Conservador se encuentra en Pachón (2001) y en los informes hechos por Congreso Visible en www.cvisible.uniandes.edu.co.

La reforma de 2003 tuvo un impacto significativo en el número de listas, que en las elecciones de 2006 bajaron a 400 (de 900) en el caso de la cámara, y a menos de 30 (de más de 300) para el Senado.¹⁶ Un buen ejemplo de la transformación de la organización de los partidos es el Polo Democrático. Aunque en las elecciones de 1998 *los independientes* ocupaban el 25% de los escaños del Congreso y conformaban coaliciones poselectorales una vez elegidos (para poder aspirar a nombramientos en el Congreso), sus incentivos para presentar listas unificadas eran muy bajos. Sin embargo, posteriormente a la reforma de 2003, el grupo de los independientes coordinó la formación del partido Polo Democrático al reconocer que solo mediante una coalición mantendrían su representación.

Así, la reforma electoral de 2003 obligó a los partidos a presentar una sola lista, que puede ser cerrada o abierta. De 62 partidos con posibilidad de presentar listas en las elecciones de 2002, solo 10 partidos compitieron en las elecciones de 2006 para el Senado, disminuyendo el número de candidatos, transformando la competencia intrapartidaria e interpartidaria y reorganizando el sistema político, según se describe en la sección correspondiente.

El proceso legislativo en la formulación de políticas

Para promover la participación ciudadana, democratizar la formulación de la política pública y establecer frenos a la posible manipulación por los legisladores o el ejecutivo, la Constitución de 1991 estableció reformas importantes al proceso legislativo. A continuación se describen brevemente los cambios en el proceso legislativo, en cuanto a la introducción de proyectos de ley y reformas constitucionales, así como los requisitos y pasos para su aprobación.¹⁷

Introducción legislativa

Uno de los cambios en los cuales se hizo más énfasis por la Constituyente fue en la apertura del proceso de introducción legislativa a actores dife-

¹⁶ El aumento en el número nominal de partidos es una consecuencia directa de la existencia de un umbral muy bajo para el registro de partidos (50.000 firmas) y de la posibilidad de la “doble militancia”, que estuvo vigente en la constitución hasta 2003.

¹⁷ El proceso de promulgación de leyes antes de 1991 se hacía principalmente con base en lo dispuesto en la Constitución Política de 1886 y los Actos Legislativos 1 de 1945, 1 de 1952, 2 de 1977, 2 de 1979 y la Ley 17 de 1970, que regulaba el funcionamiento de las comisiones.

rentes de las ramas ejecutiva y legislativa y el Consejo de Estado. Además de darle la posibilidad de introducir proyectos de ley y actos legislativos a todas las ramas del poder público, incluyendo el Ministerio Público, la constitución estableció la posibilidad de la introducción de proyectos de ley o actos legislativos por iniciativa ciudadana.¹⁸

Procedimiento legislativo

Es conveniente describir primero algunas de las características que no cambiaron en el proceso legislativo pero que son importantes para entender el poder que tienen los legisladores y el presidente en el proceso; y discutir luego las características del proceso legislativo que sí fueron alteradas a partir de la Constitución de 1991.

Desde 1958, para aprobar una ley ordinaria se requieren cuatro debates en las comisiones constitucionales permanentes y en las plenarias de cada una de las cámaras. Igualmente se establecieron reglas de debate flexibles que permitieron a los legisladores proponer enmiendas al articulado durante los cuatro debates en las comisiones permanentes o en plenaria.¹⁹ Sin embargo, las enmiendas debían estar directamente relacionadas con el proyecto de ley en discusión. Es decir, que debía existir “unidad de materia”.²⁰ Como contrapartida, si el proyecto era de autoría del ejecutivo –y este consideraba que las reformas al proyecto no eran pertinentes–, podía, en cualquier parte del proceso, retirar el proyecto. Si el proyecto era de autoría de un legislador, este solo podía retirarlo al comienzo del proceso legislativo.

Si al finalizar el proceso de aprobación los textos votados en la Cámara de Representantes y el Senado fuesen diferentes, era necesario convocar a una comisión accidental que conciliara los textos. Una vez se tuviera

¹⁸ La iniciativa puede originarse del Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República (artículo 156, Constitución Nacional). Según el artículo 141 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), un número superior al 5% del censo electoral, un 30% de los concejales del país o un 30% de los diputados también pueden proponer un proyecto de ley.

¹⁹ Dependiendo del tipo de enmienda, se requieren debates adicionales para que la comisión/plenaria acepte los cambios propuestos. Art. 181, Ley 5 de 1992.

²⁰ Antes del Acto Legislativo de 1968, las enmiendas por los legisladores no tenían que cumplir con el requisito de ser del mismo tema que el proyecto en discusión.

un texto unificado, este sería votado en las dos cámaras.²¹ Si el proyecto era aprobado, recibía la sanción presidencial. De lo contrario, el presidente, dentro de los límites estipulados por la ley, podía hacer uso de su veto total, parcial o de enmienda,²² en cuyo caso debía ser devuelto a las cámaras para que determinasen si querían ratificar el proyecto.²³ Para sobrepasar la decisión presidencial, se requería de una mayoría absoluta. Si el proyecto no era vetado, se convertía en ley el día de su publicación en la Gaceta del Congreso.

La Constitución de 1991 y la subsiguiente reglamentación del Congreso (Ley 5 de 1992) no cambiaron radicalmente este proceso. Sin embargo, establecieron correctivos para asegurar que el proceso legislativo fuera menos sujeto a manipulaciones por cualquiera de las dos ramas. Uno de los cambios importantes es la creación de un nuevo tipo de ley –las leyes estatutarias–, para las cuales se establecen procedimientos específicos y requisitos diferentes de tiempos y mayorías.²⁴ Igualmente incrementaron a dos sesiones legislativas el trabajo del Congreso. Previo a 1991, solo había sesiones desde el 20 de julio hasta diciembre. Con posterioridad a la Reforma de 1991, el Congreso añadió una nueva sesión que comienza en marzo y se termina en junio. Otros correctivos se relacionan con requisitos sobre tiempos entre debates, así como requisitos para promulgación de leyes.²⁵ El artículo 160 de la constitución estable-

²¹ Alemán y Pachón (2008) muestran que estas comisiones de conciliación son frecuentes, y dado que no existe hasta 2003 una regla de selección de los conciliarios, generalmente en estas hay sobrerepresentación de la coalición de gobierno.

²² Para usar la terminología de Alemán y Schwartz (2006).

²³ Los términos eran seis días si el proyecto no consta de más de 20 artículos, 10 si contiene de 21 a 50, y 20 días si supera los 50 artículos. Se mantienen los mismos términos después de 1991.

²⁴ De acuerdo con el artículo 152, las leyes estatutarias regulan las siguientes materias: derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia, organización y régimen de los partidos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales, instituciones y mecanismos de participación ciudadana y estados de excepción. Estos proyectos requieren la revisión previa de su aplicabilidad por parte de la Corte Constitucional.

²⁵ Los primeros ajustes introducidos al proceso legislativo en materia de publicación son los de la reforma de 1968, en la cual se estableció que un proyecto no podría comenzar a ser discutido antes de ser publicado oficialmente en los Anales del Congreso, para el conocimiento de todos los legisladores. Previamente, los proyectos no tenían requisitos de “publicidad” y esto generaba grandes confusiones en el proceso legislativo.

ce “que entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos 15 días”. Esta regla, a nivel constitucional, pretende garantizar tiempo suficiente para que los legisladores estén enterados de los proyectos antes de su discusión, y evitar que una ley sea aprobada de un día para otro, como podría ocurrir antes. Finalmente, se estableció como un requisito la obligatoriedad de darles publicidad a los proyectos antes del debate.²⁶ De esta forma, la idea detrás de la nueva constitución fue la de ofrecer mayores garantías para una deliberación informada, que podría variar en sus requisitos dependiendo de la importancia de la materia.

En el cuadro 6.2 se presentan los requisitos para el tratamiento legislativo de cada tipo de ley –ordinaria, orgánica y reforma constitucional–, comparando la situación antes y después de 1991. Como se puede observar, las diferencias entre los tipos de leyes se mantienen, aunque se hace más flexible el proceso legislativo para la aprobación de enmiendas constitucionales.

Revisión constitucional

En el sistema colombiano de separación de poderes, el sistema judicial ha sido siempre un agente clave en el proceso de formulación de políticas. Desde la Constitución de 1886, la Corte Suprema de Justicia estuvo a cargo del control constitucional y de la resolución de conflictos entre el ejecutivo y el Congreso (por ejemplo después de un veto presidencial sobre la base de inconstitucionalidad). La Corte Suprema de Justicia revisaba ex officio todos los decretos expedidos por el ejecutivo durante los estados de excepción.

Según Cepeda (2004), entre 1886 y 1991, de un total de 2.496 fallos de control constitucional, 1.489 (el 60%) se relacionaron con decretos expedidos durante periodos de poderes legislativos excepcionales del ejecutivo, de los cuales solo el 25% fue declarado inconstitucional. Dado el uso constante de los poderes legislativos excepcionales, la Corte Suprema de Justicia se convirtió en la última instancia para la toma de las decisiones más controvertidas y difíciles. Una de las más recordadas fue el fallo que declaró la inconstitucionalidad del Tratado de Extradición

²⁶ Art. 147, Ley 5 de 1992.

Cuadro 6.2 Proceso legislativo por tipo de ley

Proceso en las comisiones	Leyes ordinarias		Leyes orgánicas		Enmiendas constitucionales
	Urgencia: comisiones conjuntas*	Comisión	Urgencia: comisiones conjuntas*	Comisión	Comisión primera
Número de debates	2	4	2	4	8
Requisito de mayoría	50% + 1 del quórum decisorio		50% + 1 de los miembros de la corporación		Antes del 1991: 50% + 1 del quórum decisorio (primeros 4 debates), 50% + 1 miembro (últimos 4 debates)
Revisión de la Corte (Suprema antes de 1991, Constitucional después de 1991)	No	No	No	No	Sí

* En comisiones conjuntas se vota separadamente, y se requiere que cada comisión tenga el quórum decisorio.

en 1986, después de que los narcotraficantes amenazaron a los jueces.²⁷ Antes de 1991, aunque la Corte Suprema era activa en términos de control judicial (probablemente más que otras cortes latinoamericanas), con algunas importantes excepciones, sus fallos se centraron más en controles de forma que en el contenido de las leyes.²⁸ Sin duda alguna, los mecanismos de escogencia de los magistrados y la estricta paridad bipartidista restringieron la independencia de la defensa judicial de la constitución.

Con la Constitución de 1991, la Corte Constitucional se convirtió en un actor clave. El procedimiento de nombramiento de los miembros de la Corte cambió radicalmente, como parte de un esfuerzo explícito de darle al sistema judicial más independencia con respecto al gobierno. Los nueve magistrados son elegidos por el Senado a partir de listas pre-

²⁷ Véase Arrieta (1991).

²⁸ Véase Sarmiento (1985) y Cepeda (2004) para un recuento de algunas excepciones interesantes en las cuales la Corte Suprema se opuso al Gobierno en temas importantes como la reforma constitucional, iniciativas tributarias y la extradición.

sentadas por el presidente, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por periodos de ocho años, sin posibilidad de reelección.²⁹ A partir de una revisión abstracta y a posteriori de la ley, el nuevo sistema se basa en un control ex officio y ex ante de las leyes estatutarias, los tratados y las reformas constitucionales. Además, la Corte Constitucional revisa ex officio la declaración de cualquier estado de excepción por el ejecutivo al igual que los decretos emitidos bajo dicho estatus.

Aunque el control judicial ex post ha estado presente en el sistema judicial desde 1904, la cantidad de revisiones ha aumentado monumentalmente en los últimos 18 años. De hecho, desde 1991 hasta 2002, la Corte Constitucional emitió 2.923 fallos de control constitucional abstracto, cifra superior a los que emitió la Corte Suprema en 104 años. La mayor parte de estos fallos fue el resultado del uso por los ciudadanos de la *acción pública de inconstitucionalidad*, mecanismo que puede utilizar cualquier ciudadano para pedirle a la Corte que revise la constitucionalidad de alguna norma o disposición de carácter inferior que puede estar en contra del espíritu de la constitución (art. 241, numeral 4, CN). En un 27% de los casos la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las leyes o decretos (o aspectos de estos). Entre 1992 y 2002, un total de 141 fallos correspondieron al control judicial de decisiones tomadas por el ejecutivo bajo poderes legislativos especiales. Este pequeño número relativo (menos del 5% del total de fallos de control constitucional) muestra que las restricciones impuestas por la constitución al uso de estos poderes por el ejecutivo fueron efectivas. El impacto de la reforma es aún mayor si se considera que el 35% de los decretos legislativos fue declarado inconstitucional y otro 4% recibió fallos de constitucionalidad condicionada.

Aunque en teoría la Corte Constitucional tiene solo un poder legislativo negativo, en la práctica ejerce una gran influencia sobre la formulación de las políticas. La razón principal es que muchos de los temas de política fueron elevados al rango constitucional, como los salarios del sector público, las tasas de interés de los préstamos para adquisición de vivienda y las pensiones. En la práctica, esto implica que se requieren reformas constitucionales para cambiar las políticas en ciertas áreas, e inclusive las reformas están sujetas a los procedimientos de revisión constitucional. Dado el procedimiento legislativo

²⁹ Rosenthal y Kugler (2005) ofrecen un recuento detallado de este tema.

requerido para una reforma constitucional, los costos de transacción se elevaron y la Corte Constitucional tiene a partir de 1991 una jurisdicción más amplia.³⁰

Evidencia empírica

Esta sección brinda algún contenido empírico a la discusión anterior utilizando una base de datos de rendimiento legislativo que cubre 14 años legislativos entre 1982 y 2003.³¹ El rendimiento legislativo es la formación de los proyectos de ley que han sido presentados y promulgados en una legislatura dada. La base de datos consta de 3.428 proyectos de ley presentados en la Cámara de Representantes, y viene (desde 1992) de su informe legislativo anual. Antes de 1992, la información procede de los archivos de la Biblioteca del Congreso.³²

Nos enfocamos en las variables que explican por qué los proyectos de ley se convierten en leyes y comparamos el ejecutivo y la capacidad legislativa de promulgar políticas antes y después de 1991. Específicamente, queremos evaluar si los cambios en el poder de establecimiento en la agenda del ejecutivo tienen tasas de éxito bajas para los proyectos de ley iniciados por el gobierno después de 1991. En promedio, 179 leyes fueron iniciadas anualmente, antes de la promulgación de la Constitución de 1991. Desde entonces, la actividad del Congreso se ha intensificado: 271 leyes han sido iniciadas por año. Los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo representan el 19% del total, independientemente del tiempo.³³

³⁰ Referencias sobre el poder legislativo con sentencias unificadoras y el aumento del uso de autos.

³¹ Los años legislativos comienzan el 20 de julio y terminan el 20 de junio del siguiente año calendario, con un receso en la programación del 16 de diciembre al 16 de marzo. Para 1986 y 1987 contamos con información solo para los proyectos de ley introducidos en los primeros seis meses del año legislativo.

³² Véase Mejía Acosta (1998), Amorim Neto (1998a), Morgenstern y Nacif (2002) y Amorim Neto y Borsani (2004) para datos similares y análisis de otros países latinoamericanos.

³³ Tenemos información únicamente sobre los proyectos de ley iniciados por la cámara, pero también podemos registrar la producción de estos proyectos de ley en el Senado. Nuestra unidad de análisis es el proyecto de ley en vez del legislador (como en el caso de las bases de datos construidas con los datos nominales), lo cual no permite ninguna medida de unidad de partido o cohesión de partido en el Congreso.

Para obtener el discernimiento en la base de datos, nos apropiamos de la tipología detallada a partir de Taylor-Robinson y Díaz (1999) para clasificar los proyectos de ley de acuerdo con su alcance: individual, local, regional, sectorial, nacional y tratados internacionales. Los proyectos de ley que tienen un objetivo regional o local se clasifican como “de alcance local” en nuestra base de datos, mientras que los proyectos de ley sectoriales o nacionales se clasifican como “de alcance nacional”.³⁴ El cuadro 6.3 muestra alguna información básica de la base de datos. Las proporciones de éxito (proyectos de ley promulgados frente a proyectos de ley presentados) han caído para todos los tipos de proyectos de ley desde 1991. Los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo sistemáticamente tienen proporciones de éxito mayores, así como los proyectos de ley con un alcance nacional.

Pruebas econométricas y resultados

Esta sección presenta los resultados de una regresión logística sobre el éxito de los proyectos de ley. Como se mencionó antes, al final del año legislativo un proyecto de ley puede ser promulgado (nuestra definición de “éxito” independientemente del impacto de la ley), archivado (lo cual significa que la iniciativa fue vencida), o autorizado para continuar en proceso de consideración el siguiente año legislativo.

Excluimos los proyectos de ley que están aún en proceso, ya que serían imprecisos para tratarlos como casos de falla o éxito, así como los proyectos de ley relacionados con la ratificación de tratados internacionales, donde el Congreso esencialmente estampilla las negociaciones conducidas por el ejecutivo. El propósito del ejercicio econométrico es doble. Primero, queremos identificar los factores que determinan las tasas de éxito en la actividad legislativa en general. Segundo, queremos desenmarañar los efectos de la Constitución de 1991. En particular, exploramos el papel de la mayor polarización y fragmentación (así como

³⁴ Esto nos permite diferenciar los proyectos de ley como el de “celebración de los 462 años de la fundación del municipio de Charalá” (PL 091/2002C) de proyectos que tienen un impacto nacional o sobre un sector específico, como los que regulan las actividades profesionales. Estas clasificaciones se basan en la información limitada contenida en el título del proyecto de ley; también utilizamos la información contenida en el título para clasificar los proyectos de ley por área política (*véase* la versión de la hoja de trabajo para los resultados [Cárdenas, Junguito y Pachón, 2004]).

Cuadro 6.3 Base de datos legislativos, Colombia, 1982-2003

	Iniciativa ¹						Alcance ²					
	Congreso			Ejecutivo			Local		Nacional			
	Antes de 1991	Después de 1991	Todos los periodos	Antes de 1991	Después de 1991	Todos los periodos	Antes de 1991	Después de 1991	Todos los periodos	Antes de 1991	Después de 1991	Todos los periodos
Número de proyectos de ley ³												
Presentados	567	2.150	2.717	137	494	631	714	822	1.536	432	1.682	2.114
Promulgados	137	212	349	88	253	341	109	103	212	93	268	361
Proporción de éxito (promulgados sobre presentados) (porcentaje)	24	10	13	64	51	54	15	13	14	22	16	17

Fuente: cálculos de los autores. La información del periodo 1991-2003 se basa en *informes legislativos del Congreso* producidos por la Cámara de Representantes, Oficina de Leyes. La información anterior a 1991 se obtuvo en los archivos del Congreso.
 Nota: se presentan los años legislativos seleccionados.

¹ Excluye 79 proyectos de ley presentados por otras instancias y proyectos en proceso al final de cada año.

² Los proyectos de ley nacionales también incluyen aquellos con un alcance de sector específico y excluyen los tratados internacionales.

³ La unidad de análisis es cada proyecto de ley introducido en la Cámara de Representantes. Los periodos legislativos seleccionados antes de 1991 son 1982-83 y 1986-87. Los años legislativos incluidos después de 1991 van desde 1992 hasta 2003.

los poderes presidenciales disminuidos) analizados en la sección anterior. En todos los casos, la variable dependiente toma un valor igual a 1 en el caso de las iniciativas que se vuelven leyes; en caso contrario es cero. Las variables explicativas incluyen una imagen no real que toma un valor de 1 cuando los proyectos de ley se inician después de 1991, y cero de otra manera (después de 1991), un supuesto que toma un valor de 1 cuando los proyectos de ley son iniciados por el ejecutivo (Ejecutivo), un supuesto con un valor de 1 cuando el proyecto de ley se inicia durante el último año de la administración (Último año), un supuesto para los proyectos de ley que tienen un alcance nacional (Nacional), un supuesto para los proyectos de ley que se discuten en la comisión constitucional (Constitucional), un supuesto para los proyectos de ley que se discuten en la comisión económica (Económica) y una variable que mide cada número de patrocinadores del proyecto de ley (Patrocinadores).

Además, también utilizamos dos variables que capturan la polarización y fragmentación del sistema político. Es el caso del número efectivo de partidos políticos (Partidos) y el número de listas que compiten en la elección anterior (Listas).

El cuadro 6.4 presenta los resultados. La ecuación (1), que evalúa nuestra hipótesis básica, muestra que las tasas de éxito han caído significativamente desde 1991, aunque las iniciativas originadas por el ejecutivo tienen mayor probabilidad de éxito con relación a las iniciadas por el Congreso. La interacción de esas dos variables tiene un coeficiente positivo y significativo, sugiriendo que el ejecutivo ha sido más efectivo en la promulgación de leyes después de 1991 que antes. Las otras variables en la ecuación muestran que los proyectos de ley introducidos durante el último año de la administración y los proyectos de ley con un alcance nacional tienen menos probabilidad de pasar, sugiriendo la presencia de un efecto de “cosa inútil” y un sesgo a favor de las leyes que tienen un alcance local o regional. De manera interesante, los proyectos de ley que han empezado la discusión legislativa en la comisión constitucional tienen una menor probabilidad de éxito. Es importante porque, como se mencionó antes, gran parte del PFP después de 1991 requiere las enmiendas constitucionales (debido a nivel de detalle y especificidad de la constitución). Por definición, la discusión legislativa sobre estas enmiendas se inicia en las comisiones constitucionales. Por consiguiente, las enmiendas constitucionales son más duras de pasar que la legislación regular. Los proyectos de ley que ingresan al Con-

Cuadro 6.4 Determinantes de las tasas de éxito legislativas, Colombia, 1982-2003 (modelo logístico)

Variable dependiente	Todos los proyectos de ley					Proyectos de ley después de 1991 (6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
	= 1 si son promulgadas, 0 si son archivadas	= 1 si son promulgadas, 0 si son archivadas	= 1 si son promulgadas, 0 si son archivadas	= 1 si son promulgadas, 0 si son archivadas	Efectos secundarios (4) ^a	= 1 si están en proceso, 0 de otra manera
Constante	-0,427*** (0,123)	-0,419*** (0,131)	1,459*** (0,390)	0,328 (0,246)		-0,458*** [3,42]
Después de 1991	-0,550*** (0,125)	-0,636*** (0,137)	-0,295** (0,150)	0,063 (0,233)	0,012 (0,046)	
Iniciativa del ejecutivo	2,059*** (0,258)	2,020*** (0,274)	2,011*** (0,275)	2,032*** (0,275)	0,462*** (0,058)	-0,208 [0,82]
Después de 1991*	0,642** (0,305)	0,388 (0,334)	0,532 (0,337)	0,344 (0,335)	0,072 (0,074)	
Iniciativa del ejecutivo	-0,792*** (0,253)	-1,026*** (0,279)	-1,087*** (0,282)	-1,020*** (0,280)	-0,160*** (0,033)	1,358*** [8,15]
Último año en el cargo	-0,593*** (0,119)	-0,704*** (0,129)	-0,752*** (0,130)	-0,734*** (0,129)	-0,153*** (0,028)	-0,641*** [4,93]
Alcance nacional	-0,891*** (0,136)	-0,772*** (0,148)	-0,743*** (0,149)	-0,794*** (0,148)	-0,146*** (0,025)	-0,735*** [5,41]
Comisión constitucional	-0,150 (0,154)	-0,237 (0,166)	-0,253 (0,167)	-0,218 (0,167)	-0,042 (0,031)	-0,007 [0,05]
Comisión económica		0,205*** (0,044)	0,176*** (0,043)	0,231*** (0,045)	0,046*** (0,009)	0,165*** [4,43]
Número de promotores						
Número efectivo de partidos						
Número de listas (x 100)						
Número de promotores* ejecutivo						
Número de observaciones	2,278	1,789	1,789	1,789		-0,178*** [3,30]
LR chi ²	415,74	365,88	395,14	379,27		1,831 179,15
Seudo R ²	0,162	0,167	0,180	0,173		0,077
Probabilidad log	-1,076,96	-913,51	-898,89	-906,818		-1071,443
Efecto marginal después de logística ^b						0,272

Fuente: cálculos de los autores.

^a Efectos marginales sobre las probabilidades basados en la regresión logística (en el caso del supuesto dy/dx corresponde al cambio discreto de 0 a 1).^b Probabilidad estimada del modelo para que un proyecto de ley se convierta en ley $y = Pr(\text{proyecto de ley}_i)$ (predicción)].

***Significativo al 1%; **significativo al 5%; *significativo al 10%.

greso a través de las comisiones económicas no parecen ser en nada diferentes del resto.

La hipótesis es que un número mayor de promotores (un apoderado de la cantidad de prebendas que la administración está dispuesta a dar) incrementa las posibilidades de aprobación de los legisladores. Esto es precisamente lo que obtenemos en la ecuación (2) cuando adicionamos el número de promotores como una variable explicativa. De manera importante, el periodo interactuado entre el supuesto pos 1991 y la variable ejecutivo pierde todo significado. Esto sugiere que el éxito más evidente del ejecutivo es el resultado del mayor uso de promotores (es decir, los favores políticos) desde 1991 para ayudar al proceso legislativo. Las ecuaciones (3) y (4) agregan el número efectivo de partidos y el número de listas, respectivamente. Como se esperaba, ambas variables tienen un impacto negativo sobre las oportunidades de éxito del proyecto de ley, implicando que una mayor fragmentación y polarización hacen que el proceso legislativo sea más difícil.

Todas las otras variables se mantienen significativas excepto en la ecuación (4) para el supuesto de después de 1991, lo que sugiere que la disminución en la probabilidad de éxito después de 1991 se explica efectivamente por el incremento en el número de listas (una medida de fragmentación) llevado a cabo desde la promulgación de la nueva constitución.

Transformar los coeficientes estimados en efectos marginales sobre la probabilidad es un ejercicio sencillo. De acuerdo con la ecuación (4), la probabilidad estimada es 27,2%, la cual es marginalmente afectada por los cambios en las variables explicativas. Por ejemplo, cuando el proyecto de ley es iniciado por el ejecutivo, la probabilidad aumenta en un 46,2%; al contrario, cuando el proyecto de ley es introducido durante el último año de la administración, la probabilidad cae un 16%. Si tiene alcance nacional, la probabilidad cae en un 15,3%, y si es introducido a través de la comisión constitucional, la probabilidad disminuye en 14,6%; al mismo tiempo, un promotor extra eleva la probabilidad en un 4,6%. El incremento de las listas de partido (oposición interpartidista e intrapartidista) y un mayor “número efectivo de partidos” disminuyen la probabilidad de éxito en un 4,5 y 16,1%, respectivamente.

Dado el gran número de proyectos de ley que aún están en proceso al final de cada año legislativo, es válido explorar los factores que pueden conducir a un retraso. La ecuación (5) muestra los resultados de la estimación logística cuando la variable dependiente es la probabilidad

de que un proyecto de ley se posponga para el siguiente año legislativo. El ejercicio, hecho con los datos pos 1991 (no existe información sobre proyectos de ley en proceso desde 1991), muestra que los proyectos de ley que se presentan durante el último año de una administración tienen una mayor probabilidad de permanecer en proceso por el siguiente ciclo legislativo. Los proyectos de ley son introducidos en la comisión constitucional, así como los que tratan asuntos nacionales tienen menos probabilidades de seguir en proceso. En el caso de los proyectos de ley que son introducidos por el ejecutivo, cuanto mayor sea el número de promotores, menor será la probabilidad de que un proyecto de ley sea retrasado o pospuesto.

Efectos sobre la política económica

En un influyente libro editado por Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (1991) sobre la macroeconomía del populismo en América Latina, Miguel Urrutia (1991) argumentó que el populismo macroeconómico estuvo ausente en Colombia, contrario a la norma del resto de América del Sur. De acuerdo con la definición usada en el libro, una característica de la economía populista es la presencia de grandes déficits fiscales, lo que refleja el uso de los gastos presupuestales para propósitos de redistribución con un esfuerzo concurrente por alcanzar los ingresos tributarios. Los déficits fiscales en Colombia fueron relativamente pequeños (rara vez excedieron el 4% del PIB) durante la mayor parte del siglo pasado y, cuando se presentaron, fueron corregidos con celeridad. Además, el sector público fue relativamente pequeño según los estándares regionales (los gastos agregados y los ingresos del sector público consolidados estuvieron cercanos al 20% del PIB entre 1960 y 1990).

Sin embargo, desde principios de la década de 1990, los resultados de la política fiscal han cambiado significativamente. El déficit del gobierno central ha sido cercano al 5% del PIB desde finales de los años noventa, sin un indicador claro de una mayor corrección. Los gastos públicos agregados crecieron del 21,2% del PIB en 1990 al 33,7% en 2003, reflejando un esfuerzo deliberado por incrementar el tamaño del Estado y el uso de los gastos fiscales para la redistribución. Aunque los ingresos fiscales crecieron del 20,6% del PIB en 1990 al 29,7% en 2003, los datos son inequívocos sobre la gran tolerancia hacia los déficits fiscales en épo-

cas recientes.³⁵ En palabras de Alberto Carrasquilla (2003, p. 23), “no ha sido factible consolidar un acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los agentes públicos y privados”.

La presencia de grandes y estructurales déficits fiscales contrasta con las experiencias previas de Colombia en términos de administración macroeconómica.

Sin embargo, las tasas de inflación han caído desde 1990, reflejando la efectividad de las nuevas instituciones políticas, que descartaron la alta inflación como una opción. Estos hechos sugieren que los cambios en las instituciones políticas no han sido neutrales para la economía, con avances en algunas áreas y deterioro en otras.

Con el propósito de aprovechar la variación a través del tiempo y a través de los sectores, nos concentramos en aspectos específicos de las políticas fiscal, monetaria y de tasa de cambio. La idea no es suministrar una cuenta detallada de estas políticas o una taxonomía completa, sino identificar las características y particularidades que puedan estar relacionadas con el funcionamiento de las instituciones políticas y el proceso de formulación de políticas. Dado ese objetivo, la noción implícita de las políticas óptimas involucra políticas que son resistentes a las crisis *políticas* (o, de forma más general, a los cambios en el panorama político), pero que son suficientemente flexibles para ajustarse a las crisis *económicas*. Por último, la descripción también resalta algunos aspectos específicos de las áreas políticas, distintas de las instituciones políticas, que son útiles en la comprensión de sus características externas.

Política fiscal

Para identificar las características internas de la política fiscal, dividiremos el análisis en tres partes. Empezaremos discutiendo las políticas fiscales con relación al petróleo y a las exportaciones de café. Análiticamente, esta es un área rica debido a la variación a través de los sectores (el número de actores relevantes es mayor en el sector del petróleo que en el sector del café, por ejemplo) y del tiempo (el café fue una fuente

³⁵ Ocampo (2004) sostiene que “las administraciones Gaviria (1990-94) y Samper (1994-98) no tuvieron el propósito explícito de elevar el déficit fiscal, pero sí el de incrementar el tamaño del Estado de una manera ordenada”, y concluye que la reciente política fiscal en Colombia no puede caracterizarse como una macroeconomía populista en ese sentido, según Dornbusch y Edwards (1991).

fundamental de ingresos provenientes del intercambio fiscal y extranjero hasta la década de 1980, y el petróleo lo ha sido desde entonces). Segundo, analizaremos temas relacionados con el gobierno nacional, el cual maneja la mayoría de ingresos tributarios y transfiere una significativa participación de esos ingresos a las regiones. Tercero, nos adentraremos en las pensiones, las cuales son el gasto público de más rápido crecimiento.

Exportaciones de petróleo y café

Las finanzas públicas en Colombia han sido altamente dependientes de los aportes de las exportaciones de café y petróleo. En particular, la política del café fue un componente clave de las políticas fiscales de 1991, mientras que el petróleo ha sido un elemento clave de las finanzas públicas desde 1991. A propósito, la constitución fue escrita durante un periodo de mayores descubrimientos de petróleo, lo que explica potencialmente la generosidad en los periodos de protección de los derechos sociales y la falta de énfasis en aspectos relacionados con la sostenibilidad fiscal.

Los ingresos de las exportaciones de café y petróleo son intrínsecamente volátiles. Así mismo, la capacidad de los procesos de formulación específicos para estos dominios políticos al facilitar acuerdos intertemporales es crucial para la adopción de políticas fiscales consistentes (es decir, políticas que previenen el exceso de consumo durante las bonanzas). Sin embargo, las características internas de las políticas que dirigen los asuntos son muy diferentes en el caso del petróleo (después de 1991), comparadas con las del café (antes de 1991), reflejando diferencias en las instituciones políticas subyacentes, pero también diversidad en las características específicas de estas dos áreas políticas.

Las reglas del juego político durante el Frente Nacional facilitaron la adopción de políticas fiscales consistentes intertemporalmente. En 1958, el mismo año en que se acordó el Frente Nacional, los precios mundiales del café colapsaron, llevando a los productores a una crisis profunda. Ese año, el Fondo Nacional del Café (FNC) se convirtió en el instrumento para la estabilización de los ingresos de los productores. Por su naturaleza, la estabilización implicó ahorros durante las bonanzas y egresos durante las crisis. El ministro de Hacienda y el líder de los productores cafeteros fueron los únicos jugadores relevantes en las negociaciones

de los precios pagados a los productores locales. Los líderes tecnócratas y cafeteros compartieron objetivos similares y reforzaron mutuamente sus respectivos poderes. Bates (1997) sostiene que los productores de café fueron una especie de votante mediano, de modo que los gobiernos liberal y conservador adoptaron políticas similares en relación con el café.³⁶ En resumen, las políticas cafeteras fueron estables (los acuerdos intertemporales se sostuvieron) y flexibles (se ajustaron rápidamente a los cambios en las condiciones locales e internacionales).

A la luz de los efectos potencialmente desestabilizantes de un auge petrolero, el Congreso aprobó la creación del Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) en 1995. Al contrario de la cafetera, la redistribución se basa en un sistema rígido de regalías asignadas entre los departamentos productores y municipios (incluyendo aquellos donde los puertos estaban ubicados) y el Fondo Nacional de Regalías (FNR), el cual a su vez redistribuye las regalías a otros departamentos y municipios. Dependiendo del valor de las exportaciones, el FEP obligaba a ahorrar a todos los destinatarios de las rentas del petróleo y a invertir en los procedimientos en el exterior. Cuanto más grande sea el número de jugadores con poder sobre una decisión dada (gobiernos nacional y local, así como la compañía estatal Ecopetrol) y más corto el plazo natural de la interacción entre los actores clave (gobernadores, alcaldes y el ejecutivo), más difícil será llegar a una solución cooperativa que permita cierta discrecionalidad. Por eso, las reglas de operación del FEP resultaron bastante rígidas y difíciles de cambiar, incluso cuando estos cambios resultaban deseables.

Más allá del café y el petróleo, nuestra tesis es que la capacidad de conducir políticas fiscales estables y predecibles (evitando y corrigiendo con prontitud los déficits) ha sido severamente obstaculizada desde la Constitución de 1991. Esto no es únicamente el resultado de gastos adicionales ordenados por la constitución, sino también una consecuencia de la reducción en el grado de flexibilidad y adaptabilidad de las políticas fiscales. A su vez, la rigidez es una consecuencia natural de la dificultad en alcanzar soluciones cooperativas en el entorno creado por la Constitución de 1991, caracterizada por menos poder presidencial y un mayor número de actores políticos relevantes.

³⁶ Cárdenas y Partow (1998) plantean que los ciclos electorales y partidistas no juegan un papel en la redistribución de ingresos cafeteros a otros grupos de la sociedad.

La evidencia sugiere de manera fuerte que las reglas del juego político favorecen las rigideces, dados los altos costos políticos transaccionales. Los altos costos transaccionales también resultan en la constitucionalización de políticas fiscales. Un buen ejemplo es la política salarial en el sector público.

Basada en su interpretación del Artículo 53 de la constitución (el cual estipula que la mínima remuneración vital es un derecho), la Corte Constitucional ha declarado improcedente el presupuesto y ha ordenado un incremento en el salario mínimo del sector público.³⁷ Las rigideces son tan generalizadas que el ejecutivo tuvo que convocar a un referendo en 2003 para congelar los gastos gubernamentales por dos años. El congelamiento no fue aprobado durante el referendo.

Por el lado del ingreso, las reformas tributarias han sido frecuentes (en promedio cada 20 meses desde 1990), distorsionadoras (presentando impuestos anacrónicos, así como gastos tributarios) e incompletas (nunca cierran la brecha con los gastos). Las políticas en esta área han mostrado alta volatilidad (se han presentado algunos cambios en las políticas con relación a las tasas y exenciones en los impuestos), baja coherencia (poca consecuencia entre las reformas) y baja capacidad para adoptar reformas estructurales con costos políticos adelantados en el corto plazo, pero con alta rentabilidad económica en el largo plazo.

El papel del Congreso como un actor político en la reforma tributaria ha sido significativo. Mientras que en las décadas anteriores el Congreso en gran medida se adhería a las reformas tributarias presentadas por el ejecutivo, a menudo a través de una legislación de emergencia, su participación en el diseño de paquetes tributarios ha ido aumentando desde principios de la década de 1990. Por el lado positivo, el Congreso tiene un grupo sólido de miembros distinguidos con conocimiento y experiencia en los asuntos fiscales que lideran el debate y que son influyentes en el resultado de la legislación; por el lado negativo, el Congreso podría ser parcialmente culpado por la insuficiencia de ingresos que salen de las reformas, por el aumento en los gastos y por las deficiencias en la estructura del sistema tributario. Un análisis de la legislación tributaria presentado al ejecutivo revela que el Congreso tiende a aguar las pro-

³⁷ Se han presentado cuatro tipos de sentencias diferentes en este tema, lo que sugiere que la constitucionalización no implica estabilidad de las políticas.

puestas durante el debate, en términos de ingresos y, más importante aún, en términos de la calidad de las reformas.

La participación creciente del Congreso en temas fiscales también se ve reflejada en el número significativo de ponentes que son asignados al análisis de las propuestas diseñadas desde el ejecutivo. Como se analizó anteriormente, el interés en convertirse en patrocinador también tiene que ver con la distribución del fondo común del Estado, o con los beneficios obtenidos desde el sector privado como resultado de los favores políticos. La Corte Constitucional (CC) también ha sido un actor significativo en los resultados de la política tributaria. Los temas de impuestos han representado cerca del 10% de las demandas legales en asuntos económicos manejados por la CC desde 1991. Por ejemplo, en 1999, una sentencia sobre los impuestos en las transacciones financieras limitó el alcance en el uso de los ingresos, mientras que en 2003 la CC negó la aprobación de la generalización del IVA y la tributación de actividades específicas. Al mismo tiempo, la CC ha dado su apoyo legal completo a otras reformas importantes en esta área política.

En materia monetaria, la Constitución de 1991 (Artículo 372) estableció la Junta del Banco de la República con siete miembros como la autoridad independiente. Los miembros son el ministro de Hacienda, que hace las veces de presidente, el gerente del Banco, que es elegido por la Junta, y cinco miembros independientes nombrados por el presidente para un periodo de cuatro años (prorrogable por dos periodos adicionales). Únicamente dos de los miembros independientes se pueden cambiar cada cuatro años.

Las políticas monetaria y de tasa de cambio han tendido a ser estables en Colombia. Antes de 1991, el Congreso estaba excluido de esta área política. Después de 1991, las políticas han sido formalmente delegadas y así se han vuelto más independientes. Los cambios políticos o la volatilidad asociados con los cambios en el panorama político han sido prevenidos por un diseño constitucional que ha favorecido el papel de los tecnócratas, tanto antes como después de 1991.

Sin embargo, el marco monetario previo a 1991 presentó fluctuaciones menores en las tasas de interés, al costo de la tasa de inflación en el rango del 20% al 30% desde la década de 1960 hasta mediados de la de 1990. Con la adopción del marco inflación-objetivo en 1999, los ajustes de la tasa de interés deliberados adoptados por la Junta del Banco de la República han sido más frecuentes, con resultados benéficos en térmi-

nos de reducción de las expectativas inflacionarias y logros de inflación de un solo dígito. Un aspecto final de distinción entre los regímenes previo a 1991 y posterior a 1991 expone las diferencias en el interés público o privado de las políticas. Antes de 1991, el crédito subsidiado se dirigía hacia ciertos sectores de la economía favorecidos políticamente que no siempre fueron elegidos sobre terrenos técnicos. Finalmente, no parece que los cambios en las administraciones o en la ideología política hayan hecho una diferencia sustancial en la forma en que las políticas monetaria y de tasa de cambio han sido conducidas e implementadas.

Con respecto a las características de las políticas fiscales antes y después de 1991, los principales cambios se relacionan con la adaptabilidad de las políticas. En la mayoría de las áreas las políticas fiscales se volvieron más rígidas después de la Constitución de 1991 (excepto en el área de pensiones, donde las políticas habían sido siempre rígidas). Ha habido un leve deterioro relacionado con la estabilidad, aunque también una mejora en términos de orientación al público.

Comparada con el periodo anterior a 1991, la política monetaria (al menos desde 1999) ha sido más adaptable a las crisis externas, mientras que la tasa de cambio también ha sido más flexible. Hay más coordinación/coherencia en estas dos áreas políticas y ambas se han beneficiado en términos de orientación al público. Una indicación de este último punto es el hecho de que los privilegios especiales, como la tasa de cambio diferenciada y las facilidades de créditos subsidiados, fueron eliminados después de 1991.

En suma, algunas áreas políticas han mejorado mientras que otras se han deteriorado. Claramente, la Constitución de 1991 ha dado cambios positivos en muchas áreas políticas. La principal conclusión es que las características políticas han tendido a mejorar cuando la autoridad ha sido delegada a una agencia autónoma. Ante la ausencia de la delegación, la adaptabilidad parece haberse alterado.

Conclusiones

Las nuevas instituciones políticas introducidas por la Constitución de 1991 han tenido efectos importantes sobre el proceso de formulación de políticas públicas. La constitución redujo los poderes presidenciales, elevó el rol del Congreso, redujo los costos de participación política e introdujo dos nuevos actores protagónicos: la Corte Constitucional y la

Junta Directiva del Banco de la República. Además, algunos temas de política –como las transferencias fiscales, el gasto social, los salarios y las pensiones, entre otros– fueron detalladamente definidos en la constitución o en sentencias posteriores de la Corte, restringiendo el margen de maniobra del ejecutivo. Más aún, el ejecutivo se ha enfrentado a un Congreso más dividido y fragmentado, lo cual ha aumentado los costos de transacción política. Puesto en términos simples: el gobierno tiene menor capacidad de maniobra en materia económica. Por una parte, las normas de rango constitucional afectan a múltiples componentes de la política fiscal, tanto por el lado de los gastos como de los impuestos. Cuando hay cierta flexibilidad, debe buscar la aprobación de sus preferencias por un Congreso poco cohesionado, lo cual implica coordinar una gran cantidad de actores que operan en forma relativamente independiente. Bajo este marco político, es natural que la política fiscal haya perdido adaptabilidad y flexibilidad, tal y como se discute en los siguientes capítulos de este libro.

La reforma constitucional de 1991 fue un importante intento por restaurar la representación y la legitimidad del régimen político. Sin embargo, la fragmentación excesiva y los cortos horizontes de tiempo han tenido un impacto negativo sobre múltiples políticas. Los costos de transacción son altos debido a los incentivos personalistas y la falta de organización. Los nuevos intentos de reforma aprobados muestran señales de ir en la dirección de políticas más programáticas que refuercen los rótulos de los partidos políticos en vez de las agendas personalistas.

Para terminar, es imperativo advertir que las conclusiones de este capítulo deben revisarse a la par con los cambios en las reglas del juego político en Colombia, que son frecuentes y significativos. Por ejemplo, en 2005 el Congreso aprobó una reforma constitucional que le permite al presidente ser reelegido. En paralelo, el Congreso aprobó una reforma política para cohesionar los partidos políticos y su funcionamiento en el interior del Congreso, por medio de normas que imponen disciplina y sancionan su incumplimiento. La primera de estas reformas se ha consolidado, al punto que ahora se plantea la posibilidad de un tercer periodo presidencial, mientras que la segunda ha sido revertida. ¿Qué implica esto para el manejo de la política fiscal? Responder a esta pregunta debe ser materia de investigaciones posteriores que sopesen los efectos de la extensión del poder relativo

y el horizonte de gobierno del ejecutivo con los derivados del retroceso en el sistema de pesos y contrapesos en la conducción del Estado. Con mayores poderes de nombramiento por el presidente pueden comprometerse la independencia y el criterio técnico de ciertos organismos del Estado, fundamentales para un manejo ordenado y prudente de la economía. Este aspecto del éxito colombiano no debe descuidarse.

7

Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad: el juego político en Ecuador

Andrés Mejía Acosta, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh

Introducción

Desde que Ecuador retornó a la democracia en 1979, los líderes elegidos han enfrentado el doble desafío de articular diferencias étnicas, regionales y políticas fundamentales mientras promueven mayores ajustes políticos y reformas estructurales en el campo económico. La participación activa de múltiples actores, cuyo consentimiento es necesario para aprobar las políticas, pero que carecen de incentivos institucionales o temporales para cooperar entre sí, ha producido políticas de baja calidad en los campos económico y social. Repetidos intentos de reforma, incluyendo la formulación de nuevos textos constitucionales en 1998 y 2008, han buscado de manera coherente incrementar las capacidades del gobierno en la formulación de políticas públicas (sin mejorar los incentivos por la cooperación). En el caso de la Constitución de 1998, las reformas exacerbaban los conflictos políticos existentes y profundizaron el estancamiento político, el cual en sus extremos llevó a finalizar prematuramente tres mandatos presidenciales en 1997, 2000 y 2005 (Mejía y Polga, 2010). A partir de 2006 se inició un nuevo periodo de gobierno marcado por una desarticulación del sistema tradicional de partidos políticos, el protagonismo de un ejecutivo políticamente más fuerte que sus antecesores y la aprobación de una nueva carta constitucional en 2008 que asegura la permanencia legal de estas reformas. El proceso que condujo a la democratización en Ecuador se caracterizó por una

tremenda transformación económica y del Estado. El descubrimiento de campos ricos en petróleo en el Amazonas durante el mandato militar impulsó el crecimiento hacia tasas sin precedentes, el gasto y la inversión aumentados del sector público y motivó la rápida modernización de la infraestructura productiva (Araujo, 1998). Como resultado, nuevos grupos sociales (en su mayoría compuestos por una fuerte clase media, aunque también por organizaciones empresariales, laborales y campesinas) demandaron más participación y representación en el escenario político (Hurtado, 1990). La nueva generación de reformas democráticas fue determinada para finalizar más de cinco décadas de políticos personalistas, coaliciones volátiles y conflictos regionales.

Desde 1925, Ecuador ha experimentado más de 35 administraciones diferentes, incluyendo 13 gobiernos interinos, 11 administraciones que se originaron a partir de un golpe de Estado, 4 que fueron nombradas por una asamblea constituyente; de todas, solo 7 fueron el resultado de elecciones (Hurtado, 1990; Mejía Acosta, 2002). Los reformadores se volcaron hacia la constitución para dirigir problemas estructurales de distribución económica, desarrollo desigual y fragmentación política a través de planificación económica y reformas políticas. Las reformas incluyeron la adopción de un sistema de segunda vuelta para las elecciones presidenciales (1977), disposiciones para los requerimientos de patrocinio del partido de los candidatos presidenciales (1977), dotación a los presidentes con fuertes poderes de establecimiento de agenda (1983), adopción de las disposiciones para exigir la participación a lo largo y ancho de la nación de los partidos políticos (1977), un umbral obligatorio para el registro del partido (1977) y las disposiciones para la remoción de partidos que habían tenido un desempeño pobre en las elecciones a partir del registro electoral (1978). Las reformas buscaron fortalecer el poder del ejecutivo y también reforzaron la proliferación de partidos de la oposición, reduciendo así la probabilidad de que los presidentes elegidos disfrutaran de mayorías de un único partido en el Congreso. La adopción de elecciones a mitad del periodo se acopló con la prohibición de la reelección inmediata para diputados (efectiva entre 1983 y 1997), promoviendo el debilitamiento de la rama legislativa y creando “legisladores principiantes” altamente fragmentados que abandonaban el Congreso cada dos años (Mejía Acosta, 2003). El cuadro 7.1 ilustra el nivel de fragmentación legislativa y el débil apoyo político enfrentado por la mayoría de los presidentes ecuatorianos.

Cuadro 7.1 Presidentes ecuatorianos y apoyo del Congreso, 1979-2005

Años	Presidente	Partido del gobierno	Curules en el Congreso	Partido más grande	Curules en el Congreso
1979-81	Jaime Roldós ¹	CFP	44,9	CFP	44,9
1981-84	Oswaldo Hurtado	DP	0,0	CFP	17,4
1984-86	León Febres Cordero	PSC	12,7	ID	33,8
1986-88 ^a	León Febres Cordero	PSC	19,7	ID	23,9
1988-90	Rodrigo Borja	ID	42,3	ID	42,3
1990-92 ²	Rodrigo Borja	ID	19,4	PSC	22,2
1992-94	Sixto Durán Ballén	PUR	15,6	PSC	27,3
1994-96 ²	Sixto Durán Ballén	PUR	3,9	PSC	33,8
1996-97	Abdalá Bucaram Ortiz ³	PRE	23,2	PSC	32,9
1997-98	Fabián Alarcón Rivera	FRA	1,2	PSC	31,7
1998-00	Jamil Mahuad ⁴	DP	28,1	DP	28,1
2000-03	Gustavo Noboa	(IND)	0,0	PSC	20,3
2003-05	Lucio Gutiérrez ⁴	PSP	9,0	PSC	25,0
2005-presente	Alfredo Palacio	(IND)	0,0	PSC	25,0

Fuente: Mejía Acosta (2002).

¹ Muerto en un accidente aéreo. El vicepresidente asumió el mandato pero carecía de un contingente de su propio partido en el Congreso.

² Elecciones de mitad de período.

³ Presidente expulsado por el Congreso. El presidente del Congreso asumió el mandato.

⁴ El presidente fue expulsado por el Congreso. El vicepresidente asumió el mandato pero carecía de un contingente de su propio partido en el Congreso.

Sostenemos que el proceso de formulación de políticas en Ecuador resulta de la interacción entre tres tipos de actores: un gran número de jugadores de veto que trasladan sus diferencias regionales, étnicas y políticas al escenario de la formulación de políticas; un presidente constitucionalmente fuerte, dotado con una significativa capacidad para el establecimiento de la agenda y para la formulación de políticas, pero sin apoyo partidista; y una serie de jugadores de veto formales e informales “de última instancia”, que pueden desafiar o revertir las decisiones políticas desde fuera de los escenarios convencionales del proceso de formulación de políticas (si este es a través de una corte constitucional o de protestas callejeras).

En ausencia de incentivos políticos o materiales que promuevan una cooperación de largo plazo, el proceso de formulación de políticas en

Ecuador se trasladó a dos posibles alternativas (no excluyentes). En el primer escenario, los presidentes usaron su influencia política y económica para distribuir pagos clientelistas a aliados potenciales y formar coaliciones políticas de coyuntura en el Congreso. Estas coaliciones fueron de corta duración, pues los partidos políticos carecían de los incentivos para cooperar con un gobierno minoritario a medida que se aproximaban nuevas elecciones. El conflicto entre jugadores con poderes de veto formales e informales tendió a reforzar el estancamiento y la rigidez en la adopción de las políticas.

En un segundo escenario, los presidentes lograron acuerdos intertemporales al delegar la toma de decisiones sobre una agencia especializada en la que se requiere una experiencia técnica elevada o una respuesta política rápida. Pero el proceso de delegación incrementada puede producir volatilidad política si la agencia no disfruta de suficiente autonomía operacional o capacidad técnica. En vez de generar un modelo cooperativo de políticas estables marcadas por los ajustes cuando los cambios son necesarios, la organización ecuatoriana tuvo una tendencia a producir un patrón conflictivo de formulación de políticas generalmente rígidas marcado por una eventual volatilidad en las mismas.

Las reformas adoptadas a finales de la década de 1990 han hecho poco para mejorar este patrón ineficiente de formulación de políticas. Una serie de reformas permitió a los legisladores disfrutar de periodos consecutivos y más largos en sus cargos aboliendo la norma de no reelección (1996) y eliminando las elecciones de mitad de periodo (1998). Estas reformas buscaron promover una “conexión electoral” más fuerte entre los legisladores y sus votantes, así como extender los horizontes para la cooperación con el gobierno. Irónicamente, los efectos del intento fueron contrarrestados, debido a que unos pocos años atrás los legisladores habían perdido la capacidad de negociar asignaciones presupuestarias para sus provincias.¹ Asimismo, los legisladores no pudieron acceder a las asignaciones gubernamentales para sus distritos electorales y el gobierno perdió su capacidad de formar coaliciones duraderas (con-

¹ En un referendo nacional sostenido en 1995, los votantes ecuatorianos decidieron que los legisladores no deberían tener nunca más la potestad de acceder a las asignaciones presupuestarias para sus provincias, pero en cambio se les permitiría asignar gastos basados en sectores del presupuesto. La decisión estuvo influenciada por la creencia de que los legisladores malgastaron las partidas de las provincias en su propio beneficio político.

trastando con la situación en Brasil, descrita en el capítulo 4 de este volumen). La adopción de la dolarización en 2000 ahogó más el proceso de formulación de políticas, en parte porque el banco central perdió su influencia en la política de regulación monetaria, y en parte porque esta forma extrema de rigidez en la tasa de cambio hizo de la política fiscal el único instrumento disponible para el ajuste macroeconómico.

Este capítulo muestra el funcionamiento del proceso de formulación de políticas en un contexto altamente conflictivo como es el ecuatoriano. La segunda sección resume las “características externas” más relevantes de las políticas ecuatorianas en las perspectivas histórica y comparativa. La tercera sección identifica los roles e incentivos de los tres tipos de actores políticos: jugadores decisivos, jugadores partidistas y jugadores de veto de “última instancia”. La cuarta sección describe la dinámica del proceso de formulación de políticas en el contexto de una severa fragmentación política y de horizontes de corto plazo; muestra cómo las políticas tienden a ser más rígidas o ineficientes en áreas caracterizadas por la presencia de múltiples jugadores de veto, considerando que delegar autoridad en la formulación de las políticas a un fuerte jugador “decisivo” puede producir una alta volatilidad política. Estos escenarios se ilustran en la quinta sección con el estudio de un caso de las políticas fiscales. La sexta sección resume los principales argumentos y expone las conclusiones.

Políticas públicas en Ecuador

El proceso de formulación de políticas de Ecuador está bien descrito por la noción de Grindle y Thoumi de “salir del paso” (*muddling through*): un patrón mediante el cual los conflictos políticos y los puntos de vista económicos sobre las alternativas en la formulación de políticas no siempre derrotan las propuestas políticas, aunque retrasan su implementación y limitan su éxito (Grindle y Thoumi, 1993, pp. 123-124). La proliferación de jugadores relevantes con poder de veto, la polarización de sus preferencias políticas y la falta de mecanismos institucionales para facilitar, mantener y hacer cumplir los acuerdos en el tiempo son elementos clave que ayudan a explicar el pobre desempeño de las políticas en Ecuador. Idealmente, las políticas públicas deberían ser sostenibles en el tiempo, responder a las cambiantes condiciones externas, ser ejecutadas efectivamente, promover el bienestar general y producir resultados eficientes.

Analizadas desde una perspectiva comparativa, las políticas ecuatorianas tienen las más bajas calificaciones en la región, cuando se tienen en cuenta tales atributos ideales (BID, 2005).

Una primera característica esencial que refleja la calidad de las políticas hace referencia a la capacidad del Estado de mantener la estabilidad política y la continuidad en el tiempo. Esta dimensión se ve afectada si la supervivencia de las políticas es contingente sobre los vaivenes políticos o los cambios idiosincrásicos en las preferencias políticas. De manera ideal, las políticas estables permiten a las instituciones producir los resultados esperados, ya que se construyen sobre acuerdos previos y tienden a generar consenso social. Desde una perspectiva comparativa, las políticas en Ecuador muestran bajos niveles de estabilidad, debido primordialmente a que los formuladores de políticas han enfrentado limitaciones institucionales para desarrollar la cooperación en el largo plazo. La combinación de los límites del periodo legislativo y las elecciones de mitad de periodo impusieron restricciones de facto sobre las carreras políticas de los legisladores entre 1983 y 1998. La volatilidad del ejecutivo y el gabinete incidieron sobre la adicional inestabilidad e incertidumbre política. Entre 1996 y 2006, Ecuador no tuvo un presidente que finalizara su mandato constitucional de cuatro años. Los ministros de economía del gabinete duraron menos de un año en el cargo entre 1979 y 1998, en promedio, y este cayó después de 1998. Esta volatilidad crónica afectó la “ semejanza en la inversión ” o continuidad intertemporal de las políticas en Ecuador; la falta de continuidad política, por su parte, ha afectado el compromiso del país con la adopción de reformas económicas en el largo plazo. Por ejemplo, entre 1979 y 1998, el gobierno de Ecuador negoció nueve cartas de intención y firmó siete acuerdos de préstamos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero solo cumplió tres de ellos.

Una segunda dimensión fundamental es la capacidad de los gobiernos para innovar las políticas en presencia de condiciones económicas cambiantes o cuando las actuales políticas han dejado de funcionar (adaptabilidad política). En el extremo opuesto de esta dimensión, los gobiernos pueden atascarse con políticas inadecuadas por periodos extendidos (rigidez política). En Ecuador, las políticas no cambiaron adecuadamente para responder a las sustanciales crisis sociales, ambientales y económicas durante las últimas dos décadas y media. Algunas de las crisis exógenas que han afectado el desempeño macroeconómico inclu-

yen una alta dependencia del precio internacional de las exportaciones de petróleo, la crisis en la deuda de la década de 1980, las crisis bancarias y financieras internacionales desde mediados hasta finales de la década de 1990 y la presencia de desastres naturales como inundaciones, terremotos y conflictos armados con países vecinos. Como se mostrará, la presencia de múltiples actores que influyen directamente en el proceso de formulación de políticas (jugadores con poder de veto) y sus divergentes preferencias políticas obstaculizaron la cooperación política e incrementaron significativamente los costos del cambio político en Ecuador (Tsebelis, 2002).² Esto es especialmente cierto con las áreas políticas que son altamente sensibles al dominio público, como el sector petrolero. El gobierno fue incapaz de generar una respuesta política rápida y no reanudó la producción de crudo por seis meses después de un terremoto que averió el oleoducto en 1987. Igualmente controversial fue el proceso de decisión para la construcción de un nuevo oleoducto entre 1998 y 2000, con pérdidas asociadas y una incertidumbre que aumentó para este vital sector económico. Las rigideces en las políticas también han estado presentes al enfrentar crisis favorables: el gobierno no ha podido adoptar e implementar la legislación necesaria para hacer uso eficiente de los altos precios del petróleo desde el año 2000.

Una tercera dimensión menos prominente es la capacidad del Estado para implementar reformas adoptadas de manera efectiva. La calidad de la implementación política depende en parte de la existencia de *mecanismos de ejecución*, como un poder judicial independiente y/o una burocracia profesionalizada. La presencia de estos cuerpos debería reforzar la credibilidad de los compromisos y suministrar a los formuladores de políticas incentivos y recursos para aumentar sus capacidades políticas. Sin embargo, el Estado ecuatoriano se caracteriza por una débil capacidad para implementar y ejecutar los acuerdos políticos con el tiempo. Como se mostrará en la siguiente sección, esta debilidad se debe en su mayor parte a una burocracia gubernamental efectiva compuesta principalmente por nombramientos políticos en vez de servidores civiles de carrera, un poder judicial altamente politizado y la presencia de jugadores de veto de “última instancia” o actores callejeros que tienen la

² Pocos jugadores de veto con preferencias de política convergente pueden también producir resultados rígidos si existe un consenso para evitar la reforma (estatus o sesgo SQ) (Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga, 2003).

habilidad para detener o revertir la implementación política. La falta de un servicio civil basado en el mérito ha perturbado la implementación política, especialmente en áreas como la reforma económica, la educación y la seguridad social. La implementación de las reformas económicas ha sido obstaculizada por una constelación de jugadores con poder de veto de última instancia (como indígenas y elites regionales) que se han opuesto a cambios al statu quo. El cambio de coaliciones legislativas también ha afectado la continuidad y la estabilidad de los ministros de Finanzas y de Política Económica y Educación desde hace mucho tiempo, y las reformas de seguridad social han sido bloqueadas por la presencia activa de sindicatos bien organizados pero en gran medida reactivos. La distribución de la tierra en Ecuador es otro ejemplo de la pobre implementación, ya que esta se ha mantenido de manera desigual y esencialmente sin cambios por los últimos 25 años (Banco Mundial, 2004c). Las reformas fiscales, por otro lado, han mejorado significativamente en la última década, en particular después de que el presidente Mahuad delegó el poder de toma de decisiones a un nuevo Servicio de Rentas Internas (SRI). Parte del éxito del SRI en la recaudación de ingresos fiscales y en la lucha contra la evasión de impuestos se debió a su aislamiento de las presiones políticas y a la contratación de personal técnico especializado.

La cuarta dimensión evalúa si el Estado es capaz de articular políticas que promuevan el bienestar general y representen los intereses de los grupos desorganizados o geográficamente dispersos, o tiendan a canalizar sistemáticamente los beneficios a favor de unos pocos privilegiados (Cox y McCubbins, 2001; BID, 2005). Esta es otra dimensión en la cual el proceso de formulación de políticas ecuatoriano registra una baja posición en la clasificación regional. En el contexto político altamente fragmentado y regionalizado, las preferencias políticas y requerimientos de los intensos y bien organizados grupos de pasillo tienden a prevalecer sobre las circunscripciones más amplias. Esto sucede especialmente en los grupos intensos que están en una posición para generar apoyo legislativo a corto plazo para una agenda gubernamental particular en intercambio por premios selectivos, concesiones políticas y beneficios particularistas. Algunas veces estas concesiones están fuertemente enlazadas en forma de asignaciones previstas, algunas de las cuales tienden a beneficiar a las fuerzas militares, a organizaciones de beneficencia específicas o a otros. La administración de aduanas es otra área política en la cual prevale-

cen los intereses privados. La falta de un poder judicial independiente aumenta la posibilidad de que los beneficios privados y las concesiones estén también asociados con actos de corrupción.

Jugadores e incentivos institucionales

Ecuador ofrece un escenario único para estudiar las teorías institucionales de formulación de políticas debido a que el país ha experimentado una gran variación en su diseño institucional a lo largo del tiempo. Desde la transición a la democracia en 1978, el país ha adoptado tres constituciones (1979, 1988 y 2008) e introdujo un sinnúmero de reformas institucionales que han modificado las reglas del juego político. Sostenemos que la organización institucional resultante ha creado dos rutas diferentes en la formulación de políticas. Cuando el gobierno empuja el proceso de formulación de políticas hacia la rama legislativa, este proceso es dominado por los jugadores con poderes de veto (formales e informales) que tienden a oponerse a las reformas políticas. De manera alternativa, cuando la autoridad en la toma de decisiones es delegada a un agente técnico, el resultado podría ser la estabilidad política o una mayor volatilidad, dependiendo de los procedimientos de nombramiento de las agencias y las capacidades institucionales. La interacción entre las dos rutas genera un patrón de formulación de políticas rígido interrumpido por la volatilidad en las políticas, en lugar de ofrecer un modelo cooperativo de políticas estables marcadas por ajustes graduales. Una serie de actores formales e informales con poder de veto de última instancia se comprometen al final, no solo para oponerse o desviar las decisiones políticas, sino en algunos casos para amenazar la estabilidad misma del régimen. Esta sección explica las preferencias y los roles de estos jugadores en el proceso de formulación de políticas.

Jugadores institucionales decisivos

Los jugadores decisivos son actores con poderes proactivos formales cuyo consentimiento es individualmente suficiente pero no necesario para aprobar los cambios en las políticas. Por ejemplo, el presidente cuando invocan poderes de decreto, la Junta Monetaria o “los tecnócratas” en el gabinete. En una situación estilizada, la presencia de un jugador decisivo implicaría la ausencia de cualquier otro jugador con poder de veto institucional en la misma área política (Strom, 1995). En la práctica, algunos

formuladores de políticas tienden a encontrar maneras de saltarse a los otros jugadores, adquiriendo así poderes de hecho. Los jugadores decisivos están comprendidos por el ejecutivo, el gabinete y la burocracia.

El ejecutivo. Los presidentes ecuatorianos encarnaron un único conjunto de atributos formales e informales que los convirtieron en “dictadores impotentes” en el proceso de formulación de políticas. Por un lado, disfrutaron de poderes constitucionales significativos para establecer la agenda en la formulación de políticas, promover e insistir sobre la legislación propuesta y utilizar ganancias discrecionales o incentivos selectivos para recompensar la cooperación de los socios de la coalición. Por otro lado, nunca disfrutaron de apoyo partidista sólido en la legislatura, y las divisas disponibles para asegurar la cooperación fueron rápidamente depreciadas a los ojos de los políticos que conducen las elecciones. Como se analizará posteriormente, los presidentes ecuatorianos no pudieron convertirse en formadores efectivos de las coaliciones, a pesar de sus fuertes y amplios poderes discrecionales y constitucionales. Bajo la actual Constitución de 2008, el presidente ecuatoriano es elegido cada cuatro años y puede buscar su reelección inmediata. Una segunda vuelta electoral se lleva a cabo entre los dos candidatos más votados si ningún contendor obtiene una mayoría del voto popular, o el 40% más una distancia de 10 puntos sobre el segundo finalista en la primera vuelta. A partir de 2008, el presidente Correa ha sido el primero en salir elegido en la primera vuelta electoral.

Shugart y Carey (1992) sugieren que los presidentes ecuatorianos figuran entre los más poderosos de América Latina en términos de poderes legislativos, y como intermedios en términos de poderes no legislativos, debido a que el Congreso puede censurar a los ministros del gabinete (*véase* también Payne y otros, 2002). La reforma constitucional de 1983 dio al presidente poderes proactivos en forma de legislación económica de vía rápida; un proyecto de ley económico “urgente” introducido por el presidente se convierte en la política vigente si el Congreso no se pronuncia dentro de 30 días (el periodo original de dos semanas se dobló en 1998). El presidente no ha sido capaz de explotar los poderes de legislación de emergencia como una herramienta efectiva para legislar, porque la constitución limita el uso de estos a uno por mes.

El presidente ecuatoriano ha tenido fuertes poderes reactivos. Un veto total o parcial debe ser anulado por el Congreso dentro de 30

días con una supermayoría correspondiente a las dos terceras partes y el uso de un veto en paquete impide al Congreso discutir el proyecto de ley en cuestión por un año. El uso estratégico del poder de veto y de decreto dio a los presidentes ecuatorianos amplios poderes para definir la agenda legislativa, como se mostrará en este capítulo. Esta prerrogativa fue posteriormente fortalecida por el exclusivo poder del ejecutivo para iniciar propuestas presupuestales. La otra fuente de poder presidencial consiste en el control casi exclusivo sobre toda la asignación de valores económicos y políticos clave, como la facultad de libre nombramiento y remoción de los ministros del gabinete y los gobernadores de las provincias, el uso discrecional de las cuentas de gastos fuera del presupuesto (*gastos reservados*), la posibilidad de hacer concesiones políticas, garantizar indultos judiciales y muchas otras prerrogativas para la distribución de los recursos del fondo común del Estado y el patrocinio.

La otra cara de la moneda se caracteriza por los débiles “poderes partidistas” de los presidentes (Mainwaring y Shugart, 1997b). Bajo la Constitución de 1998, las elecciones presidenciales y legislativas fueron concurrentes (cada cuatro años) pero se establecieron elecciones de mitad de periodo para renovar más del 80% del Congreso cada dos años. La elección del Congreso ha coincidido con la primera vuelta de la contienda presidencial (Mejía Acosta, 2002).

La combinación de las elecciones presidenciales de segunda vuelta (las cuales incentivan la proliferación de candidatos en la primera vuelta), las elecciones del Congreso a mitad del periodo y la representación proporcional (analizada a continuación) facilitó un gran número de partidos legislativos y condenó al presidente a tener pequeños contingentes legislativos (Conaghan, 1994). En promedio, el partido del presidente ha controlado solamente el 26% de las curules desde 1979. Como se muestra en el cuadro 7.1, ningún presidente ha comandado una mayoría de un solo partido en el Congreso, y el partido gobernante disfrutó de una pluralidad de curules durante tan solo 11 de los últimos 25 años. Como se discutirá al final del capítulo, esta situación de minoría legislativa cambió temporalmente entre 2006 y 2009 cuando el presidente Correa logró armar una mayoría de gobierno en la nueva Asamblea Constituyente, pero la elección general de abril de 2009 devolvió al presidente una cuasi mayoría legislativa que ha forzado al gobierno a buscar apoyo de otros partidos para aprobar acuerdos legislativos.

Gabinetes. Las posiciones del gabinete en Ecuador son de relativa importancia para facilitar la formación de gobiernos de coalición multipartidista. Por un lado, los ministros del gabinete son nombrados y removidos libremente por el ejecutivo sin intervención del Congreso. Ellos disfrutan de una influencia significativa en la formulación de políticas sobre las áreas estratégicas, así como del acceso a ricas fuentes de recursos del fondo del Estado y el patrocinio para sus propias circunscripciones (Mejía Acosta, 2009). Por otro lado, mantener una posición de gabinete y formalizar una agenda común con el gobierno es a menudo considerado una responsabilidad electoral desde la perspectiva de los otros partidos políticos. Además, el valor de mantener una posición de gabinete disminuye a medida que se acercan las nuevas elecciones. Debido a que el ejecutivo (y por un largo tiempo los legisladores también) no pudo buscar la reelección, no hubo incentivos institucionales para la cooperación a largo plazo (Mershon, 1996; Mejía Acosta, 2009).

En el polémico contexto ecuatoriano, la elaboración de alianzas del gobierno plantea un dilema a los socios potenciales: ellos quieren cosechar los beneficios de la coalición mientras que evitan las responsabilidades electorales de estar asociados con la agenda del gobierno. A menudo, los políticos optan por hacer coaliciones fantasma o acuerdos clandestinos mediante los cuales los partidos suministran apoyo en el corto plazo en intercambio por puestos gubernamentales, concesiones políticas y beneficios particulares, en tanto que niegan alianzas a largo plazo o apoyo programático (Mejía Acosta, 2009). Los ministros del gabinete a menudo prefieren negar cualquier afiliación de partido o vínculos formales con los partidos políticos. Este es el caso para la mayoría de los ministros “políticos” como el de agricultura, comunicaciones, defensa, educación, medio ambiente, relaciones exteriores, salud, de Estado, del interior, de trabajo, obras públicas, bienestar social y de turismo, los cuales podrían usarse para recompensar alianzas legislativas en el Congreso. Los ministerios técnicos (en su mayoría ocupados en los asuntos económicos), por otro lado, están explícitamente escudados de la presión política (del Congreso) para asegurar una autoridad en la formulación de políticas de vía rápida e incrementar la toma de decisiones (Conaghan, 1995). Uniéndolos, la evidencia muestra que los políticos “independientes” y los tecnócratas sin ninguna afiliación de partido explícita constituyen el 65% de las posiciones del gabinete (Amorim Neto, 1998a; Burbano de Lara y Rowland García, 1998).

La volatilidad del gabinete en Ecuador está entre las más altas en América Latina (Martínez Gallardo, 2005). En promedio, los ministros ecuatorianos cambiaron cada 15 meses entre 1979 y 2002, con diferencias significativas entre los gabinetes políticos (16,7) y los gabinetes técnicos (12,3). Contraria a la creencia común de una legislatura abiertamente beligerante que se aprovecha de los ministros del gabinete (Arteta y Hurtado, 2002; Burbano de Lara y Rowland García, 1998), la acción presidencial (sin oposición del Congreso) explica la mayoría de los cambios del gabinete durante este periodo (156 de 292 casos). Las acusaciones del Congreso contaban para solo el 7% de todos los cambios de gabinete. Los ministros tecnocráticos del gabinete duraron menos meses en promedio (11,5) que aquellos que tenían algún endoso del Congreso formal e informal (18,0). Las altas tasas de rotación del gabinete reflejan la falla de las estrategias presidenciales para aislar la capacidad de formulación de políticas de los ministros del reino político, especialmente las relacionadas con asuntos económicos. Como se ilustra en la sexta sección, la reorganización frecuente del gabinete contribuyó a reafirmar a propósito las alianzas con los socios de la coalición, aunque la continuidad política se obstaculizó en el largo plazo.

La burocracia. El presidente nombra a los directores de las más importantes agencias de gobierno, incluyendo los 15 ministerios, la junta del banco central (con aprobación del Congreso desde 1998) y la compañía nacional de petróleo (Petro Ecuador). Hasta 2008, el presidente tenía la facultad de nombrar a un gobernador para cada una de las provincias, quien actúa como la cabeza del servicio civil en la región. A nivel municipal, el ejecutivo tuvo algún control únicamente sobre las cortes administrativas locales (*juzgados de contravenciones y jueces de paz*), cuyos miembros fueron nombrados por el ministro del Interior. Como se explica en la siguiente sección, el control sobre la burocracia algunas veces permitió al presidente emplear instrumentos políticos puramente administrativos para saltar la legislatura y lograr mayores decisiones.³

Aunque los escalones de la parte alta de la burocracia generalmente tienen incentivos políticos sencillos para responder al ejecutivo, el rol de los rangos medios puede variar de acuerdo con el área política. En áreas técnicas complejas (el Ministerio de Finanzas, Petro Ecuador y el

³ Sobre el uso de la reglamentación como un instrumento de formulación de políticas (decreto de autoridad “paraconstitucional”), véase Carey y Shugart (1998).

banco central), así como en áreas de defensa y diplomacia, la burocracia está compuesta por trabajadores públicos expertos cuyos prospectos de carrera se basan en evaluaciones meritocráticas. Otras agencias de la carrera ejecutiva están compuestas por asesores técnicos altamente calificados, aunque carecen de prospectos de carrera a largo plazo, ya que están contratados a menudo por cuerpos de desarrollo como consultores en tareas de corto plazo. Un ejemplo de esto es el Consejo Nacional de Modernización (Conam), encargado de la planificación.

La mayor parte de la administración pública está compuesta por una mezcla de empleados públicos de carrera con capacidad técnica limitada u obsoleta y con ambiciones estáticas. Este es el caso de las burocracias administrativas en los campos de la educación, la salud y la seguridad social, entre otros; estos grandes cuerpos burocráticos están sesgados hacia el mantenimiento del statu quo y, por consiguiente, tienden a oponerse a las reformas de los sectores. Finalmente, existen diferentes agencias gubernamentales cuyo personal suele reflejar cuotas políticas dadas a los socios de la coalición. Estas burocracias clientelistas, como la de bienestar social y la de trabajo, son dependientes de los cambios en las coaliciones políticas y presentan bajos niveles de capacidad técnica, lo cual socava las capacidades de formulación de políticas de las agencias.

Hasta 2008, el presidente tenía poco control sobre las agencias de vigilancia y control. Los candidatos para las posiciones clave, como el caso del contralor general, el procurador, el fiscal general y los superintendentes bancarios, las compañías públicas y las telecomunicaciones, han sido tradicionalmente nombrados por el presidente, pero en última instancia han sido designados por el Congreso.⁴ Cuando esas posiciones fueron políticamente sensibles como en los casos del fiscal general o el procurador y el superintendente bancario, los nombramientos tendían a reflejar la posición del legislador medio en el Congreso (generalmente del Partido Social Cristiano).

Jugadores de poderes de veto partidistas

Los jugadores de veto institucionales son jugadores con poderes formales reactivos cuyo sentimiento común es individualmente necesario

⁴ La Constitución de 1998 introdujo dos excepciones: el contralor es ahora nominado por el Congreso y nombrado por el presidente, mientras que el fiscal general es nominado por el Consejo Judicial y nombrado por el Congreso.

pero no suficiente para aprobar cambios en las políticas. Por ejemplo, el presidente y los partidos necesarios para formar una mayoría en el Congreso. Únicamente cuando todos los jugadores de veto institucionales están de acuerdo en una propuesta política puede desafiarse el statu quo (Tsebelis, 2002). Aunque esta sección se enfoca en los partidos políticos legislativos, otros jugadores con poder de veto han sido los partidos de gobiernos subnacionales, así como diferentes grupos de interés.

Partidos políticos. El sistema de partidos ecuatoriano, el segundo más fragmentado en América Latina después de Brasil, ha sido descrito convencionalmente como uno de los menos institucionalizados en la región (Conaghan, 1995; Mainwaring y Scully, 1995a; Payne y otros, 2002; Jones, 2005).⁵ La fragmentación de partidos y la débil institucionalización en Ecuador han sido en su mayor parte el resultado combinado de las divisiones étnicas y regionales en la sociedad aumentadas por un sistema electoral permisivo (Mejía Acosta, 2009). Los patrones de la oposición de partido reflejan profundas diferencias regionales enraizadas entre la región costera y la región andina. Aunque la Constitución de 1998 fijó las normas para promover un sistema de partido nacionalizado, los partidos ecuatorianos resultaron ser los más regionalizados en América Latina (Jones y Mainwaring, 2003). Hasta el final de la década de 1990, el espacio político en Guayaquil y las áreas costeras había sido tradicionalmente disputado entre el Partido Social Cristiano (PSC) de derecha y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de base caudillista. En Quito y en las regiones Amazónica y Andina, el espacio electoral se disputó entre el Partido Demócrata Cristiano (Democracia Popular, DP) y el Partido Socialdemócrata (Izquierda Democrática, ID). El Movimiento Pachakutik-Nuevo País (MUPP) ingresó al escenario político formal representando un alto sector movilizado de la población indígena concentrada en su mayoría en las regiones montañosas y de jungla. A pesar de los altos niveles de fragmentación de partido, los cuatro partidos políticos (PSC, PRE, ID y DP) “controlaron” más del 65% de las curules legislativas en la década de 1990 (Pachano, 2004). Estos partidos se consolidaron como jurisdicciones electorales, o bastiones electorales, lo que significa que tales partidos han prevenido la entrada de otros partidos en su territo-

⁵ El resultado del índice de institucionalización de Ecuador es 1,43 de una posible calificación perfecta de 3,00, el cual cae por debajo del promedio de la región, de 1,93.

rio, pero a su vez no fueron capaces de dejar su propio territorio para invadir el de otros partidos (Pachano, 2004). Los partidos populares y personalistas, como el PCP de Lucio Gutiérrez y el PRIAN de Álvaro Noboa, desafiaron cada vez más el espacio mantenido por los partidos tradicionales tras las elecciones presidenciales de 2002, pero el sistema de partidos colapsó tras la elección general de 2006, dando origen a un periodo de partido dominante impulsado por el presidente Correa.

Los acuerdos institucionales limitaron el poder de los líderes de los partidos para cumplir con el voto unificado entre las bases (Mejía Acosta, 2009). Tradicionalmente, los líderes de partido tenían el control sobre la selección, la nominación y la asignación de candidatos entre 1979 y 1996, pero la reelección legislativa fue prohibida bajo la Constitución de 1979. Dada la existencia de los límites del periodo, los líderes de partido no pudieron influir directamente el futuro electoral de los miembros del partido. Cuando la reelección fue permitida después de 1996, el sistema electoral también cambió para permitir las listas abiertas de voto personalizado, desbaratando así mismo el control de los líderes de partido. Un análisis preliminar indica que desde 1996, el 27% de los legisladores en promedio logró la reelección inmediata y cerca del 52% tenía alguna experiencia previa legislativa (sugiriendo que Ecuador puede ser un caso de “legisladores *amateur*” que desarrollan progresivamente carreras legislativas) (Jones y otros, 2002; Morgenstern, 2002).

Basado en los patrones de volatilidad electoral y evidencia anecdótica, Conaghan (1995) utilizó la noción de “políticos flotantes y votantes flotantes” para ilustrar la floja conexión entre votantes, políticos y partidos políticos. Una interpretación alternativa sugiere que los partidos políticos y los líderes de partido jugaron un papel estelar en el proceso de elaboración de coaliciones; los partidos organizados como carteles ayudaron en varios casos a solucionar los dilemas de acción colectiva en un escenario altamente competitivo (Mejía Acosta, 2009). Incluso si los legisladores individuales fueron manejados principalmente por preocupaciones particularistas, estos tuvieron una mayor posibilidad de atender las demandas de sus bases si comprometían su lealtad con un líder de partido potenciado (Amorim Neto y Santos, 2001; Mejía Acosta, 2009). Así, los líderes de partido se convirtieron en agentes clave durante el proceso de formación de la coalición. Ellos negociaron un conjunto de pagos clientelistas y particularistas del presidente en nombre de sus miembros de partido en intercambio por la entrega de votos

del partido para aprobar la agenda del presidente. Desde la perspectiva presidencial, los líderes de partido redujeron los costos transaccionales y ofrecieron una forma más eficiente de montar las coaliciones en vez de comprar votos individuales a precios minoristas. Cuando el cambio de partidos ocurrió en Ecuador (entre 1979 y 2002, un promedio del 10% de todos los congresistas cambiaron de partido cada año), esto se llevó a cabo gracias a “disidentes” legislativos que usualmente tenían cortas carreras en el Congreso, ideologías de partido medianas o centristas y que venían de distritos de baja magnitud electoral. Las pruebas empíricas indican que los incidentes de cambio de partido fueron asociados con tácticas del gobierno para “dividir y conquistar” la oposición legislativa; cerca del 80% de los incidentes por cambio de partido entre 1979 y 2002 vinieron de los partidos de oposición (Mejía Acosta, 2009).⁶ Quizá lo más interesante es que, después de cambiar de partidos, la mayoría de los legisladores “independientes” a menudo se reagruparon en organizaciones protolegislativas para empoderar un líder informal y colectivamente negociar los nuevos pagos de la coalición con el ejecutivo. La formación del Grupo Roldosista (GR) en 1982, el Bloque de Convergencia Nacional en 1993 y el MIN en 2001 son ejemplos relevantes (Mejía Acosta, 2009).

La legislatura. Ecuador tiene un Congreso de una cámara formado por 100 diputados elegidos de distritos plurinominales. Hasta 1998, los diputados fueron elegidos bajo un sistema de lista cerrada de representación proporcional, pero la Constitución de 1998 adoptó un procedimiento de lista abierta, animando a los candidatos a competir contra otros partidos y contra otros miembros de su propio partido (Pachano, 1998).⁷ La representación opcional de lista abierta combinada con relativamente grandes distritos (la magnitud de distrito promedio es 4,5) incrementa-

⁶ Coherente con este argumento, encontramos que un más alto cambio de partidos fue asociado con los presidentes que tenían o no un mínimo apoyo del Congreso al principio de sus mandatos: Hurtado en 1982-83, Durán-Ballén en 1993-94 y Gustavo Noboa en 2000.

⁷ Bajo la ley electoral aprobada en marzo de 2000, los votantes seleccionan miembros individuales a partir de listas de partido y cada uno de los partidos reúne los votos obtenidos por los candidatos individuales. La suma total de los votos obtenidos por los partidos determina la distribución de curules de acuerdo con la fórmula d’Hondt. A su vez, las curules son distribuidas en cada partido según el número de votos obtenidos por los candidatos.

ría generalmente los incentivos a cultivar el “voto personal” (Carey y Shugart, 1995; Hallerberg y Marier, 2004) en un sistema con una tradición preexistente de fuerte política de patrocinio y política local (Conaghan, 1995).⁸ El hecho de que Ecuador tenga una de las legislaturas peor distribuidas en América Latina, con sobrerrepresentación significativa de los distritos rurales *vis-à-vis* los distritos urbanos, debería reforzar en la teoría la naturaleza provincialmente orientada de sus legisladores (Cox y Morgenstern, 2002; Snyder y Samuels, 2001).

El cuadro 7.2 muestra la distribución de cerca de 6.000 proyectos de ley que se iniciaron gracias al presidente y al Congreso entre agosto de 1979 y abril de 2004, clasificados por el iniciador, el resultado, el alcance de la política y el objetivo del proyecto de ley. Siguiendo a Taylor-Robinson y Díaz (1999), clasificamos el alcance de las políticas como de nivel nacional o de otra forma dirigidas a las regiones, sectores, municipios e individuos. Siguiendo a Lowi (1964), codificamos el objetivo de cada proyecto de ley como regulador, distributivo u otro (redistributivo, de asuntos externos y similares). Coherentemente con las expectativas teóricas, la presencia de múltiples jugadores partidistas ha obstruido significativamente la aprobación de la legislación en Ecuador. Los presidentes obtuvieron aprobación para el 32% del número total de proyectos de ley que ellos presentaron al Congreso (157 de 491), lo cual es más del doble de la tasa de éxito de los proyectos de ley iniciados por los legisladores: 14% (778 de 5.426).

Dando un vistazo al alcance de los proyectos de ley, los datos apoyan la expectativa de que los presidentes tienen mayor probabilidad de iniciar una legislación orientada a nivel nacional: el 65% de los proyectos de ley iniciados por los presidentes entre 1979 y 2002 tuvieron implicaciones nacionales y también lo hizo el 62% del número total de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo que fueron aprobados. Al contrario, la participación de la legislación iniciada por el Congreso que buscó afectar las circunscripciones nacionales representó el 45% de los proyectos de ley y el 38% del número total de los proyectos de ley aprobados iniciados en el Congreso. La brecha de siete puntos puede explicarse como una estrategia de toma de posición adoptada por los

⁸ Entre 1979 y 1996, las curules del Congreso fueron asignadas usando el sistema Hare del mayor residuo. Ecuador posteriormente adoptó el procedimiento d’Hondt, pero este cambio técnico no tuvo ningún impacto significativo sobre el sistema de partidos (Mejía Acosta, 2002).

Cuadro 7.2 Proyectos de ley iniciados y aprobados, por iniciador alcance y objetivo, Ecuador, agosto 1979-abril 2004

Periodo de inicio	Alcance (porcentaje)		Objetivo (porcentaje)			N
	Nacional	Otro ¹	Regulador	Distributivo	Otro ²	
Presidente, 1979-2002						
Proyectos de ley iniciados	64,8	35,2	83,5	13,8	2,6	491
Proyectos de ley aprobados	62,4	37,6	84,1	13,4	2,5	157
Congreso 1979-2002						
Proyectos de ley iniciados	45,0	55,0	73,5	24,7	1,8	5.426
Proyectos de ley aprobados	38,2	61,8	72,2	25,2	2,6	778
1979-96						
Proyectos de ley iniciados	40,7	59,3	67,2	29,5	3,3	3.598
Proyectos de ley aprobados	32,9	67,1	70,4	27,2	2,4	459
1996-98						
Proyectos de ley iniciados	45,8	54,2	74,8	22,8	2,4	663
Proyectos de ley aprobados	40,5	59,5	74,8	23,9	1,2	163
1998-04						
Proyectos de ley iniciados	57,4	42,6	86,2	13,2	0,6	1.165
Proyectos de ley aprobados	51,3	48,7	81,4	17,9	0,6	156

Fuente: elaboración de los autores, siguiendo a Lowi (1964) y Taylor-Robinson y Díaz (1999).

¹ Regional, local, municipal e individual.

² Redistributivo, asuntos exteriores, etc.

legisladores que afirman iniciar la legislación nacional pero están menos dispuestos a aprobarla. A pesar de este sesgo, el Congreso ecuatoriano no llena completamente la expectativa de ser una asamblea municipal o de orientación local. Una breve comparación con la menos fragmentada legislatura paraguaya ilustra este punto de manera más clara: más del 60% de la legislación iniciada y aprobada por el Congreso paraguayo entre 1992 y 2003 buscó beneficiar las circunscripciones individuales, locales, municipales y regionales, mientras que el 20% buscó afectar las circunscripciones nacionales (véase capítulo 9).

Parte de la explicación por la atención de los legisladores ecuatorianos a los asuntos a nivel nacional es que algunas reformas legales han limitado su capacidad para iniciar y distribuir los recursos del fondo común del Estado. Una reforma aprobada por plebiscito en 1996 prohibió a los legisladores manejar asignaciones presupuestarias para las provincias y limitó el gasto discrecional. Como resultado, el porcentaje de los proyectos de ley a nivel nacional, iniciados y aprobados por el Congreso, aumentó del 33% en 1979-96 al 41% en 1996-98 y el número de proyectos de ley distributivos disminuyó del 27% al 24%. Reformas posteriores aprobadas después de 1998 limitaron la capacidad de los legisladores para iniciar leyes de gasto que no fueron financiadas o presupuestadas correctamente. Como resultado, el porcentaje de proyectos de ley a nivel nacional aumentó hasta el 51% en 1998-2002 y el porcentaje de proyectos de ley distributivos bajó hasta el 18%. Una explicación adicional para este patrón es que los líderes de partido pueden haber internalizado el costo de obtener recursos para sus distritos base; así mismo, las concesiones particularistas no fueron negociadas en forma fragmentaria por legisladores individuales, pero sí en acuerdos al por mayor entre el presidente y el partido de apoyo (*véase a continuación*).

Una interpretación más refinada de los datos debería explorar la medida en la cual los proyectos de ley regulatorios disfrazan los intentos de los legisladores para buscar patrocinio o asegurar el gasto gubernamental para sus circunscripciones. Por ejemplo, algunos proyectos de ley reguladores proponen la creación de nuevos municipios o *cantones* o instituciones patrocinadas por el Estado, como las universidades, con la correspondiente obligación financiera (Araujo, 1998). Otros pueden buscar subsidios directos o exenciones bajo títulos genéricos que buscan promover la mejor regulación de una industria o un sector económico. Sin embargo, a partir de una perspectiva de la economía política, estos proyectos de ley reguladores son mecanismos ineficientes para introducir o distribuir los recursos del fondo común del Estado para los electores, ya que estos incrementan los costos transaccionales del intercambio de favores. En la siguiente sección se analizan algunas conjeturas sobre el propósito político de algunos proyectos de ley reguladores.

Jugadores con poder de veto de última instancia

Los jugadores con poder de veto “de última instancia” tienen poderes reactivos formales e informales para bloquear la implementación de reformas políticas. Los jugadores institucionales, como el Tribunal Constitucional, tienen poderes legales para detener la implementación de nuevas políticas. Los jugadores no institucionales, como los sindicatos o los movimientos sociales, aunque carecen de atribuciones legales, pueden tener capacidad de hecho para bloquear la ejecución y obligar a una reversión al statu quo. Algunos actores, como los grupos indígenas, pueden asumir ambos roles, en su calidad de actores formales en el Congreso nacional (Pachakutik), pero también como actores no formales si eligen establecer una protesta callejera para derrocar un presidente impopular (Conaie). Los actores no institucionales tienden a ser “ineficientes” operacionalmente, pues por lo general necesitan sacudir el proceso entero de formulación de políticas (incluso la orden constitucional) para detener una política particular antes de que sea adoptada.

El tribunal constitucional. Hasta el final de la década de 1990, la revisión judicial fue practicada por la Suprema Corte (CSJ), que a su vez fue nombrada por el Congreso, aunque las reformas constitucionales adoptadas por medio de un referendo en 1997 y por la asamblea nacional de 1998 lograron dar al poder judicial independencia significativa de las presiones políticas. Los magistrados de la CSJ son ahora nombrados de por vida por la misma CSJ. En teoría, el nuevo sistema significó reducir incentivos para el comportamiento estratégico y la politización de la Suprema Corte (Helmke, 2002; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002), mientras claramente separa los asuntos constitucionales de las apelaciones técnicas (casación). La adopción en 1998 de la permanencia vitalicia para los jueces no aisló el poder judicial de la dinámica política, sino todo lo contrario: arraigó los lineamientos de las políticas existentes en la corte. Un conflicto institucional severo fue desencadenado al final de 2004 cuando el partido PSC (el cual tenía alguna influencia en el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte existente) rompió un acuerdo implícito con el gobierno y lanzó una amenaza para acusar e investigar al presidente Gutiérrez sobre denuncias de corrupción. En una alianza defensiva repentina con los partidos populistas, el Partido Roldosista (PRE) y el Partido de Álvaro Noboa (PRIAN), el gobierno produjo una “reestructuración del poder judicial” inconstitucional que

efectivamente despidió a 27 de los 31 jueces de la Suprema Corte y los reemplazó con jueces susceptibles a la nueva coalición legislativa.⁹ La resolución del Congreso violó el principio constitucional de la independencia judicial y desencadenó una crisis política que resultó en el derrocamiento del presidente Gutiérrez cuatro meses después.

El Tribunal Constitucional (TC) fue creado en 1997 como la entidad suprema de supervisión y control constitucional independiente de las tres ramas gubernamentales.¹⁰ A pesar de su creación formal en 1997, el TC se convirtió en un mecanismo efectivo de revisión judicial recién en 2001, cuando la Ley de Control Constitucional orgánica reconoció su estatus legal.¹¹ De acuerdo con la Constitución de 1998 (Art. 275), el TC está compuesto por nueve miembros. Mientras que el proceso de nominación permite la participación de entidades muy diversas, es el Congreso el que finalmente nombra los miembros del TC mediante una mayoría simple. Como se esperaba, la elección de los magistrados del TC ha reflejado la contienda de los intereses políticos representada en el interior de la legislatura. Las prerrogativas garantizadas por la constitución fortalecieron los papeles del TC de controlar y supervisar en el proceso político, pero también de autorizar al TC como un actor con poder de veto de última instancia con la capacidad para detener y revertir las decisiones políticas.¹² El TC tiene el poder para ejercer revisión judicial sobre las leyes ordinarias y orgánicas, los decretos, los estatutos, las ordenanzas, las regulaciones y otras resoluciones emitidas por las instituciones gubernamentales y suspender parcial o completamente sus efectos (Constitu-

⁹ El despido fue posible a través de una interpretación ilegal de la disposición transitoria No. 25 en la Constitución de 1998. La Constitución estableció que: “Los empleados públicos del gobierno y otros miembros de la mesa nombrados por el Congreso Nacional desde agosto 10 de 1998 por un periodo de cuatro años, permanecerían en sus cargos hasta enero de 2003, por virtud de estas disposiciones constitucionales”. Sin embargo, esta disposición no se aplicó para los jueces de turno, ya que estos fueron elegidos en octubre de 1997.

¹⁰ El TC obtuvo estatus constitucional el 13 de febrero de 1997, pero la ley de control constitucional que especificó las funciones y prerrogativas del TC fue promulgada el 2 de julio del mismo año.

¹¹ Resolución Legislativa No. 22-050, publicada en el R.O. No. 280, del 8 de marzo de 2001.

¹² Los roles y atribuciones del TC están contenidos en la Constitución Política, la Ley de Control Constitucional e indirectamente en otra legislación municipal, de provincia y electoral.

ción 1998, Art. 276.1). El TC, sin embargo, no tiene la autoridad para revisar las sentencias del poder judicial en la mayoría de los casos.

El papel crucial del TC en el proceso de formulación de políticas también se demuestra por su capacidad de regir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley durante el proceso legislativo (Art. 276.4 de la Constitución y Art. 12.4 del Acta de Control Constitucional). Si el presidente justifica un veto argumentando la inconstitucionalidad parcial o total del proyecto de ley, este es enviado al TC para un fallo decisivo dentro de 30 días. Si el TC declara inconstitucional el texto completo del proyecto de ley, su validez expira y el Congreso no puede hacer caso omiso al veto. Si el TC mantiene un argumento de inconstitucionalidad parcial, el proyecto de ley es retornado al Congreso, el cual es forzado a introducir las enmiendas. Si el TC rechaza la posición del presidente, el Congreso puede publicar directamente la ley en el Registro Oficial (Art. 154 de la Constitución de 1998).

Jugadores con poder de veto no institucionales. Los niveles de movilización popular y de protesta han crecido considerablemente desde los inicios de la década de 1990. De acuerdo con un estudio conducido por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el número de “conflictos sociales” (la mayoría de ellos correspondientes a huelgas y episodios de protesta popular) creció progresivamente de 84 en 1985 a 118 en 1990 y de 371 en 1995 a 641 en 2000. La caída de las administraciones Bucaram, Mahuad y Gutiérrez en 1997, 2000 y 2005, respectivamente, ilustran los efectos de incrementar los niveles de movilización popular; las protestas pueden comprometer de manera significativa la estabilidad del gobierno mientras revierten cambios en las políticas. Es decir, la probabilidad de un colapso gubernamental creció en la década de 1990 mientras la capacidad de la rama ejecutiva para imponer reformas políticas unilaterales disminuyó considerablemente.

Parte de esta tendencia puede ser explicada por la organización y expansión de la Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador (Conaie) (Yashar, 1998). Aunque la Conaie tenía un papel prominente organizando las protestas que condujeron a la caída de las administraciones Bucaram y Mahuad, sería engañoso atribuir el incremento en los disturbios sociales únicamente al movimiento indígena. Comparamos la clasificación de los conflictos sociales hechos por el CAAP por cuatro años: 1987 (un año tenso para el gobierno de Febres Cordero), 1990 (un

año en relativa calma a la mitad del periodo de la administración Borja), 1997 (el año de la caída del presidente Bucaram) y 2000 (el colapso de la administración Mahuad). Aunque el porcentaje de eventos codificados como estrictamente relacionados con el movimiento indígena ha crecido con el tiempo (0% en 1987, 2,5% en 1990, 4,0% en 1997 y 10,5% en 2000), aquellos eventos todavía representaban una minoría de todos los conflictos. Aun incluyendo otras categorías que pueden ser indirectamente relacionadas a las movilizaciones que conducía la Conaie (campesinas, partidistas y cívicas regionales), estos conflictos cuentan para únicamente una cuarta a una tercera parte de todas las protestas durante este periodo. Es claro que otros factores han incidido en los patrones de las protestas populares, incluyendo un alto nivel de movilización constante entre los trabajadores del Estado (que representan de una cuarta a una tercera parte de todos los conflictos), un incremento de la activación de conflictos laborales en el sector privado (desde menos del 1% de todos los conflictos en 1987 hasta el 15% en 2000) y un patrón de crecimiento de la protesta urbana (del 9% de todos los conflictos en 1987 al 13% en 2000).

El proceso de formulación de políticas (PFP) ecuatoriano

El PFP ecuatoriano se entiende mejor como un conflicto permanente entre los jugadores decisivos con fuertes poderes de establecimiento de agenda que buscan imponer sus preferencias políticas, y un gran número de jugadores con poder de veto que ejercen sus intereses ideológicos, regionales y étnicos durante el proceso de formulación de políticas. La interacción entre las metas y ambiciones de esos actores ha producido un patrón conflictivo de formulación de políticas generalmente rígido, interrumpido por la adopción de políticas de naturaleza volátil. Esta sección discute cada uno de estos patrones en mayor detalle. El patrón de rigidez política se espera cuando el ejecutivo lleva las opciones políticas al Congreso, donde los legisladores tienen pocos incentivos para formar coaliciones políticas con el gobierno (usualmente compactadas alrededor de pagos clientelistas), que se erosionan rápidamente a medida que se acercan nuevas elecciones. El estancamiento resulta del costoso proceso de armar coaliciones multipartidistas. En áreas políticas donde la toma de decisiones requiere máxima experiencia técnica o una respuesta rápida de los formuladores de políticas, el go-

bierno puede en cambio aumentar su capacidad de tomar decisiones delegando autoridad a una agencia especializada, aunque la duración de las políticas resultantes dependa de la supervivencia política de sus patrocinadores. En Ecuador, los jugadores con poder de veto de “última instancia” pueden desafiar o revertir las decisiones políticas tomadas al final de uno u otro camino.

Rigidez en las políticas: armando coaliciones con múltiples jugadores partidistas

La formación de coaliciones con múltiples actores con ambiciones de corto plazo requiere excepcionales habilidades de negociación. Por un lado, los presidentes controlan amplios recursos económicos y políticos. Por tanto, los presidentes son, de hecho, reguladores de la agenda y formadores de las coaliciones. Por otro lado, este amplio conjunto de herramientas de negociación es insuficiente para extender la cooperación en el largo plazo, por dos razones principales. La primera, en la presencia de los límites del periodo presidencial incluso “divisas” atractivas se deprecian rápidamente con la proximidad de nuevas elecciones. La segunda, la responsabilidad política de estar asociado con el gobierno (la cual usualmente ha disminuido los niveles de popularidad) excede los beneficios esperados de la cooperación. Los partidos políticos prefieren hacer coaliciones de corta duración y contenidos específicos para preservar una imagen de independencia política frente a sus votantes (Mejía Acosta, 2006). El efecto combinado de múltiples jugadores partidistas con horizontes generalmente a corto plazo ayuda a explicar el sesgo del Congreso hacia el estancamiento o la rigidez política.

Incentivos de la coalición. Los presidentes ecuatorianos disfrutaban de un amplio rango de instrumentos constitucionales y mecanismos no constitucionales para atraer la cooperación legislativa y promover sus agendas políticas. Además de sus poderes legislativos analizados previamente, los presidentes pueden nombrar y despedir miembros del gabinete, gobernadores de provincias y algunos cargos diplomáticos; conceder perdones judiciales; autorizar contratos gubernamentales y (hasta 1995) hacer uso discrecional de las asignaciones extrapresupuestarias. La asignación de divisas discretionales y particularistas bajo la forma de fondos comunes o patrocinio tiende a prevalecer por sobre la negociación de acuerdos programáticos y más transparentes alrededor de las concesiones políti-

cas o cargos ministeriales. En general, las concesiones particularistas son a menudo utilizadas para trabajar los acuerdos “al por mayor” entre el gobierno y los partidos políticos (Mejía Acosta, 2009). Como se explicó, los líderes de partido (no legisladores individuales, como se cree comúnmente) son los principales protagonistas en el juego de la elaboración de la coalición. Los líderes de partidos reducen significativamente los costos de las transacciones para el presidente, ya que tienen un mejor entendimiento de las preferencias políticas y requerimientos de los legisladores individuales. La tercera sección también presentó evidencia para apoyar la noción de que los jugadores legislativos, contrariamente al entendimiento convencional de la política ecuatoriana, no parecen iniciar una legislación más distributiva u orientada a los recursos del fondo común del Estado. En el contexto de los fuertes líderes de partido, los legisladores individuales no necesitan iniciar una legislación particularista, ya que sus líderes tienen una mejor oportunidad de negociar los acuerdos legislativos “al por mayor” con el presidente y obtener concesiones, trabajos y otros patrocinios para recompensar la lealtad de los legisladores, sus familias y sus amistades políticas. A manera de intercambio, los legisladores individuales se comprometen por sí mismos a votar según las líneas del partido y así, al menos por un momento, apoyar la agenda del presidente.

Aunque los estilos de liderazgo varían ampliamente de un partido al siguiente, la lógica se mantiene igual: los líderes de partido son quienes ofrecen los beneficios de la coalición. Así mismo, los fuertes representantes con indiscutible liderazgo del partido, como el caso del PSC, pueden imponer acuerdos de cooperación más estrictos al presidente para proteger o beneficiar sus circunscripciones regionales o apoyar los grupos de interés. Por ejemplo, el PSC prestó apoyo anticipado a las estrechas reformas fiscales durante la fase inicial de la administración Mahuad a cambio de bloquear las reformas aduaneras (que limitaban una importante fuente de recursos para las jurisdicciones costeras) y el detenimiento de otras reformas bancarias (las cuales habrían afectado a los patrocinadores del grupo empresarial del PSC). Otros partidos, como el centropopulista PRE, prestaron apoyo legislativo en intercambio por un paquete más surtido de beneficios que incluían posiciones en el gabinete, concesiones políticas, recursos del fondo del Estado y compensaciones particularistas. Los partidos de la izquierda, como Izquierda Democrática o Democracia Popular, fueron habilitados para

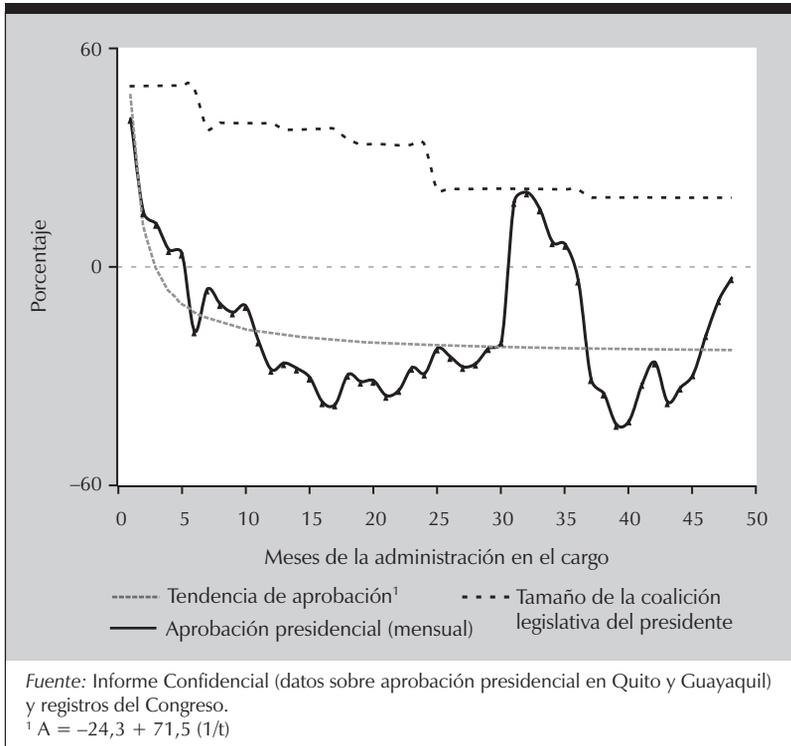
pasar reformas fiscales específicas (pago de impuestos de automóviles de lujo) siempre y cuando tales ingresos fueran destinados a favor de los gobiernos municipales. Los partidos de izquierda más radicales como Pachakutik o MPD podían estar más interesados en negociar los votos legislativos en intercambio por recursos del fondo común del Estado y recursos para sus circunscripciones más visibles: los grupos indígenas y algunos sindicatos.

Duración de la coalición. Los líderes de partido negociaron acuerdos entre el presidente y la base del partido consiguiendo votos seguros para el presidente y distribuyendo beneficios para la base. Pero los líderes de los partidos en Ecuador son cautelosos de ser identificados como gobiernistas, o patrocinadores de la agenda de gobierno frente al público y otros partidos políticos (especialmente si sienten que la falla política puede volverse una responsabilidad para las ambiciones del partido en la nueva elección). El valor erosionado de las divisas de la coalición socavó la duración y credibilidad de los acuerdos políticos. Hasta 1996, los legisladores no fueron capaces de cosechar los beneficios electorales de la colaboración del gobierno porque fueron prohibidos desde la reelección inmediata. Al momento en que los límites del periodo se levantaron después de 1996, una anticipada reforma prohibió a los presidentes y legisladores el uso de las asignaciones presupuestarias para asegurar el apoyo político, eliminando de esta manera las divisas de la coalición necesarias que facilitaban la adopción de nuevas políticas. El resultado neto fue el estancamiento político continuado antes y después de estas reformas.

La percepción de inmovilidad política o estancamiento se refleja en las tasas de caída de la popularidad presidencial, las cuales a su vez posteriormente disminuyen los incentivos de los partidos políticos para formar parte de la coalición de gobierno en el Congreso (Mejía Acosta, 2009). En el gráfico 7.1 se compara la evolución de las tasas de aprobación presidencial netas (promedios mensuales para Quito y Guayaquil) y el tamaño de la coalición presidencial formal en el Congreso para el

¹³ El estímulo en las tasas de aprobación presidencial observado durante los meses 31 a 36 es particularmente el artefacto de la escalada idiosincrásica del índice de aprobación del presidente Durán Ballén hasta el 76% en febrero de 1995. Pero incluso excluyendo la administración Durán Ballén, las tasas típicas de aprobación subieron de menos 27% en el mes 27 a más 2% en el mes 36, y volvieron a bajar a menos 46% en el mes 39.

Gráfico 7.1 Evolución de las tasas de aprobación presidenciales y la coalición del presidente en el Congreso a través del periodo, Ecuador, 1984-2002 (promedios mensuales)



periodo 1984-2002.¹³ La coalición formal se define como el bloque legislativo que nombra al presidente del Congreso al principio de cada año legislativo (en agosto) y se asume como estable durante los siguientes 12 meses.¹⁴

Al principio del periodo, los partidos de oposición tienen más probabilidad de aceptar y reconocer alguna forma de cooperación gubernamental, mientras los presidentes todavía disfrutaban de índices de popularidad favorables o de “luna de miel”, los cuales ocurren en promedio durante los primeros cinco o seis meses en el cargo. Cuando los índices

¹⁴ Cuando el partido del gobierno no está incluido dentro de los partidos que votaron por el presidente del Congreso, la codificación asume que el presidente no tiene socios legislativos formales más allá de su propio partido. Para un análisis más detallado de la evolución mensual de las coaliciones, véase Mejía Acosta y Polga Hecimovich (2010).

de popularidad neta son negativos, las implicaciones electorales de votar con el presidente exceden los beneficios esperados de la cooperación con el gobierno. En ese punto, las coaliciones de partido a menudo adoptan las formas de alianzas clandestinas o coaliciones fantasma, donde los acuerdos ad hoc o las “coincidencias políticas” se llevan a cabo entre el gobierno y los partidos desde diversas afiliaciones, pero ningún compromiso programático o a largo plazo es sistemáticamente negado (Mejía Acosta, 2009). La ausencia de registros de votación en el Congreso ecuatoriano facilitó este mecanismo informal de establecimiento de coaliciones. La flexibilidad de las coaliciones fantasma como una práctica legislativa convencional es más notable porque tanto presidentes como legisladores de distintos partidos políticos y tendencias han reconocido su existencia desde principios de la década de 1980 (Mills, 1984; Grindle y Thoumi, 1993; Burbano de Lara y Rowland García, 1998). A menudo, los acuerdos legislativos estuvieron disfrazados bajo una nube de fuertes críticas contra el presidente con el propósito de proyectar una imagen de castidad política o independencia con respecto a otros partidos y votantes potenciales.

Formación de la coalición y éxito legislativo. Para probar algunas de nuestras hipótesis sobre el proceso de formulación de políticas en Ecuador, desarrollamos una base de datos con todos los proyectos de ley legislativos iniciados entre 1979 (la inauguración de la administración Roldós) y 2003 (el fin de la administración Noboa). La base de datos contiene 476 proyectos de ley iniciados por el ejecutivo, 5.161 proyectos de ley iniciados por los miembros del Congreso, 58 proyectos de ley iniciados por otras instituciones y 209 proyectos de ley de origen desconocido, para un total de 5.904 proyectos de ley. Aunque sospechamos que la mayoría de los proyectos de ley sin identificar fueron iniciados en el Congreso, los últimos 267 casos han sido excluidos del análisis para efectos prácticos.

Para cada proyecto de ley codificamos las variables clave relacionadas con el establecimiento institucional y la naturaleza del asunto de la política en juego. Entre el primer grupo de predictores estaba una serie de variables ficticias para capturar si el proyecto de ley era presentado por el ejecutivo como un asunto “urgente”; la propuesta requería una mayoría correspondiente a las dos terceras partes para su aprobación (en el caso de reformas institucionales o leyes orgánicas); el proyecto de ley fue presentado después de 1998 (cuando el ejecutivo ganó poderes

constitucionales adicionales); y a los legisladores se les permitió buscar su reelección inmediata. Además presentamos una serie de variables para capturar el entorno político durante el año legislativo (agosto-julio) cuando el proyecto de ley fue presentado. Estas incluían el tamaño (participación de curules) del partido del presidente y de la coalición del presidente en el Congreso, la distancia ideológica entre el presidente y el legislador promedio,¹⁵ y el porcentaje de legisladores que se intercambiaron de partidos durante el curso del año; finalmente, incluimos una variable para capturar la duración del periodo legislativo para los diputados de provincias (entre dos y cinco años) y el número de días que la administración había estado en funciones al momento que el proyecto de ley fue presentado.

Para la caracterización de los asuntos políticos empleamos una serie de variables ficticias para capturar la tipología de Lowi (1964) de los asuntos de las políticas (distributivo, redistributivo o regulador) y la clasificación de Taylor-Robinson y Díaz (1999) de los niveles de las políticas (individual, municipal, de sectores públicos o privados, regional o nacional). Además, codificamos áreas de las políticas presumidas para seguir patrones distintivos: propuestas para elevar los salarios, propuestas para elevar los impuestos y propuestas para crear nuevos cantones o municipios (las cuales Araujo identificó como una forma disfrazada de la política distributiva; Araujo, 1998).

El cuadro 7.3 presenta los resultados del análisis. La ecuación 7.1 muestra la probabilidad de que un proyecto de ley sea iniciado por el ejecutivo (caso opuesto al Congreso, la categoría de la línea de base). La evidencia sugiere que el presidente tiene más probabilidades de elaborar la agenda legislativa cuando la coalición es mayor y cuando hay una mayor tasa de desafiliaciones de los partidos del Congreso (generalmente quienes abandonan sus partidos tienen una mayor probabilidad de unirse al partido del presidente).¹⁶ Un 10% de incremento en el tamaño de la coalición del presidente aumenta en 17% las posibilidades del presidente para iniciar un proyecto de ley, mientras que un 10% adicional de los cambiantes

¹⁵ Medido como la distancia entre la ubicación izquierda-derecha del presidente y la media de la posición izquierda-derecha del Congreso, usando la escala de cinco puntos de Coppedge (1998).

¹⁶ La señal del coeficiente para el cambio de partido era inestable en diferentes especificaciones del modelo, y de esta manera debería ser interpretada con precaución.

Cuadro 7.3 Iniciación y aprobación de proyectos de ley (regresión logística), Ecuador

Predictores	Ecuación 7.1. Iniciación por el ejecutivo		Ecuación 7.2. Aprobación de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo	
	Coef.	Desv. est.	Coef.	Desv. est.
Proyecto de ley de emergencia			0,58**	-0,28
Después de 1998	-0,09	-0,38	3,78***	-0,94
Proyecto de ley que requiere 2/3	-0,6**	-0,25	-0,39	-0,57
Tamaño del partido del presidente	-0,01	0	-0,02	-0,01
Tamaño de la coalición del presidente	0,02***	0	-0,01	-0,01
Distancia ideológica	0	0	-0,03***	-0,01
Cambio de partido (por año)	0,05***	-0,01	-0,01	-0,02
Días en el cargo de la administración	0*	0	0	0
Duración del periodo legislativo	0	-0,08	-1,12***	-0,22
Reelección legislativa	-0,23	-0,2	0,26	-0,43
<i>N</i>	5.631		476	

Fuente: autores.

Nota: coeficientes de regresión logística (errores estándar). La variable dependiente en la ecuación 7.1 es la iniciación por el ejecutivo (opuesta a la del Congreso). La variable dependiente en la ecuación 7.2 es un proyecto de ley que fue aprobado y señalado dentro de la ley. La categoría de la línea de base es para proyectos de ley de alcance nacional de intención reguladora (no buscando elevar los salarios o los impuestos).

*Significativo al 0,1; **significativo al 0,05; ***significativo al 0,01.

de partido expande las probabilidades de la iniciación presidencial en un 73%. Las pruebas son limitadas para afirmar que el presidente está más dispuesto a iniciar proyectos de ley hacia el final de su periodo, pero este hallazgo debería interpretarse cuidadosamente. Ya que el tamaño de la coalición del presidente tiende a disminuir a medida que el final del periodo se acerca, este hallazgo refleja únicamente la inclinación del ejecutivo para iniciar propuestas después de controlar los efectos negativos del desvanecimiento de una coalición legislativa.¹⁷ En relación con los asuntos de las políticas, el presidente tiene menos probabilidad de iniciar proyectos de ley distributivos, individuales, municipales, del sector privado y regional que el Congreso, pero tiene más probabilidad de proponer políticas relacionadas con los salarios, los impuestos y el sector público.

¹⁷ La correlación entre los días en el cargo y el tamaño de la coalición es -0,52 (significativo al 1%).

La ecuación 7.2 refleja que las probabilidades de los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo a última instancia se convierten en ley. Los resultados indican que, en general, los poderes de establecimiento de agenda del presidente juegan un papel importante en el escenario de la aprobación, aunque las tasas de éxito legislativo en general se mantengan bajas cuando se comparan con otros países. La capacidad del presidente para lograr que los proyectos de ley sean aprobados es impulsada por sus poderes de emergencia, los cuales transforman su propuesta en el nuevo punto reversible. Bajo iguales condiciones, las probabilidades de que un proyecto de ley de emergencia sea aprobado aumentan al 78%.¹⁸

Con relación a los poderes partidistas, mientras una coalición legislativa más grande da al presidente mayor confianza para iniciar proyectos de ley, el tamaño de la coalición por sí misma no es suficiente para garantizar su aprobación. El principal factor partidista que dirige el escenario de la aprobación es la distancia ideológica entre el programa del presidente y lo que quiere el legislador en el Congreso (*véase* cuadro 7.4). En otras palabras, la formación de coaliciones formales no previene el accionar de los jugadores con poder de veto si las propuestas del ejecutivo distan demasiado de las preferencias de los legisladores. El análisis previo del proceso de formulación de políticas enfatiza que los presidentes minoritarios en Ecuador buscaron cambios políticos haciendo concesiones políticas significativas y distribuyendo recompensas materiales (poderes no legislativos) para ayudar a asegurar el apoyo del Congreso, o utilizando las prerrogativas del establecimiento de la agenda (poderes legislativos) para saltar las demandas del Congreso e imponer unilateralmente sus propias preferencias. En el primer escenario, los altos costos transaccionales de superar múltiples jugadores con horizontes de corto plazo compensó el beneficio esperado de las reformas aprobadas, llevando a que el PFP sea altamente ineficiente. En el segundo escenario, el uso de la autoridad del decreto presidencial para imponer cambios en la política (incluyendo poderes de decreto y de veto más fuertes después de 1998) siguió siendo insuficiente para alterar la naturaleza rígida del PFP legislativo debido al impedimento constitucional para expedir más

¹⁸ Las probabilidades de que los proyectos de ley presidenciales (ordinarios y de emergencia) sean aprobados después de 1998 aumentaron un 439%, pero esto debería ser interpretado con precaución, ya que la probabilidad real depende de los valores de otras variables independientes.

Cuadro 7.4 Iniciación y aprobación de proyectos de ley (regresión logística), Ecuador

Predictores	Ecuación 7.1 Iniciación por el ejecutivo		Aprobación de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo Ecuación 7.2		Aprobación de proyectos de ley iniciados por el Congreso Ecuación 7.3	
	Coef.	Desv. est.	Coef.	Desv. est.	Coef.	Desv. est.
Xs						
Proyecto de ley de emergencia			0,58**	-0,28		
Después de 1998	-0,09	-0,38	3,78***	-0,94	0,84**	-0,33
Proyecto de ley que requiere 2/3	-0,6**	-0,25	-0,39	-0,57	-0,7***	-0,24
Tamaño del partido del presidente	-0,01	0	-0,02	-0,01	-0,01**	0
Tamaño de la coalición del presidente	0,02***	0	-0,01	-0,01	0	0
Distancia ideológica	0	0	-0,03***	-0,01	0	0
Cambio de partido (por año)	0,05***	-0,01	-0,01	-0,02	0	-0,01
Días en el cargo de la administración	0*	0	0	0	0***	0
Duración del periodo legislativo	0	-0,08	-1,12***	-0,22	-0,45***	-0,08
Reelección legislativa	-0,23	-0,2	0,26	-0,43	0,95***	-0,15
Zs						
Proyecto de ley distri- butivo	-0,59***	-0,17	0,05	-0,37	-0,09	-0,11
Proyecto de ley redistri- butivo	-0,45	-0,53	6,37	-22,26	-0,6*	-0,35
Proyecto de ley a nivel individual	-2,39***	-0,46	0,21	-0,95	0,73***	-0,14
Proyecto de ley a nivel municipal	-1,67***	-0,31	0,19	-0,64	0,05	-0,15
Proyecto de ley del sector público	0,24*	-0,13	-0,18	-0,27	-0,15	-0,13
Proyecto de ley del sector privado	-0,56***	-0,17	0,51	-0,42	-0,13	-0,14
Proyecto de ley regional	-1,71***	-0,29	0,67	-0,59	0,28**	-0,13
Proyecto de ley para el incremento de salario	1,29**	-0,53	-5,85	-22,25	-0,13	-0,77
Proyecto de ley para el incremento de impuestos	1,71***	-0,33	0,49	-0,72	-1,91*	-1,01
Proyecto de ley para la creación de cantón	-1,25	-0,77	6,64	-15,74	1,54***	-0,2
Constante	-2,92***	-0,31	2,83***	-0,79	-1,25***	-0,27
Nagelkerke R ²	0,162		0,292		0,112	
N	5.631		476		5.155	

Fuente: elaboración de los autores.

Nota: coeficientes de regresión logística (errores estándar). La variable dependiente en la ecuación 7.1 es la iniciación por el ejecutivo (opuesta a la del Congreso), mientras que la variable dependiente en las ecuaciones 7.2 y 7.3 es el proyecto de ley que fue aprobado y señalado dentro de la ley. La categoría de la línea de base para Zs es para proyectos de alcance nacional de intención reguladora (no buscando incrementar los salarios o los impuestos).

*Significativo al 0,1; **significativo al 0,05; ***significativo al 0,01.

de un decreto por mes. Las consecuencias de esta rigidez observada se analizan en el caso de estudio del funcionamiento del PFP fiscal en la cuarta sección.

Adaptabilidad y volatilidad de las políticas: la lógica de la delegación burocrática

En áreas políticas donde la toma de decisiones requiere experiencia técnica reforzada o una respuesta rápida de los formuladores de políticas, el proceso de formulación de políticas tradicionalmente ha delegado poder a la tecnocracia. La transferencia de autoridad en la toma de decisiones a una agencia burocrática da solución al dilema del gobierno de la acción colectiva alrededor de procesos reguladores controversiales o complejos y facilita la decisión política. Confrontada con una inesperada crisis, una burocracia técnica tiene la autoridad para saltarse a los jugadores con poder de veto y puede ajustar las políticas existentes de manera acorde. Para eso es importante determinar quién controla la agenda del agente burocrático. La agencia podría ser dotada con la autonomía del ejecutivo, o permanecer cercanamente relacionada con esta. Los legisladores pueden también interferir con la agencia de modo que puedan preservar un control indirecto sobre el proceso de toma de decisiones. En los últimos dos casos, la burocracia puede ser vulnerable ante crisis políticas. Por ejemplo, la dirección de las políticas puede cambiar siguiendo el ciclo electoral, o puede seguir cada uno de los cambios en la composición del gobierno. En este contexto, las decisiones de alto nivel pueden conducir a mayor volatilidad en las políticas. En el caso de una agencia altamente independiente que se caracteriza por una alta capacidad técnica, esta puede facilitar un patrón deseado que combine algo de estabilidad política (falta de respuesta a las crisis políticas) con adaptabilidad política (respuesta a las crisis económicas). Sin embargo, si la capacidad técnica es baja, el resultado puede ser una nueva forma de volatilidad, en la cual las burocracias experimentan con nuevos instrumentos políticos o modas políticas cada vez que la política anterior falla.

Un ejemplo de delegación como característica formal del proceso de formulación de políticas puede encontrarse en el proceso mediante el cual se adopta la política monetaria en Ecuador. Hasta 1998, la elaboración de la política monetaria en dicho país había sido un dominio de la Junta Monetaria, la cual está compuesta por siete miembros: un presiden-

te de la junta nombrado directamente por el presidente (por lo general un banquero comercial activo), dos miembros nombrados por asociaciones empresariales privadas, un miembro nombrado por las asociaciones de banqueros, dos miembros nombrados por el gobierno y el ministro de Finanzas. La participación directa de los actores privados y técnicos fue un intento deliberado del ejecutivo por aislar el proceso de toma de decisiones de la interferencia política. Pero este también permitió conflictos de intereses, en tanto que no hubo requerimientos legales de que los miembros de la junta debieran separarse de sus responsabilidades en el sector privado, o que vendieran sus participaciones en la banca privada (Jácome, 2004). Por más de una década después de la transición hacia la democracia (1979-92), las políticas de tasa de cambio se caracterizaron por una gran volatilidad, particularmente debido a los cambios en las administraciones gubernamentales y a los ajustes para las crisis. En este periodo, seis diferentes regímenes de tasa de cambio fueron implementados durante tres administraciones. En esta época, el promedio de duración del presidente de la Junta Monetaria era de 13 meses.

La reforma constitucional de 1998 dio al banco central no solo independencia operacional, sino también independencia política. Los representantes corporativos de la Junta Monetaria fueron remplazados por una junta de directores cuyos miembros eran tecnócratas de tiempo completo, nominados por el presidente y nombrados por el Congreso, quienes no podían tener acciones en ninguna institución financiera del sector privado. El experimento de delegación extrema fue de corta duración. La crisis fiscal y bancaria de 1999 socavó la confianza y credibilidad de algunas élites empresariales regionales sobre la capacidad del banco central para mantener la autonomía de los intereses regionales y políticos. A los ojos de las élites económicas y políticas de Guayaquil, las autoridades monetarias ubicadas en la Sierra (donde está ubicado Quito) habían fracasado en ayudar a las instituciones financieras de la costa (donde la crisis bancaria fue más aplastante) y donde estaban en parte los responsables por su colapso.¹⁹ Sostenemos que el proceso de

¹⁹ El alcalde de Guayaquil del momento (y ex presidente), León Febres Cordero, declaró en repetidas ocasiones que “levantaría” la costa contra el “centralismo de Quito” si esos bancos eran cerrados. Aunque sus amenazas efectivamente retrasaron la intervención de la superintendencia bancaria y las medidas prudenciales correctivas no fueron implementadas, a la postre todas las instituciones protegidas fallaron (Arteta y Hurtado, 2002).

erosionar la confianza en las autoridades monetarias aceleró la adopción de la dolarización y la terminación de hecho de los regímenes de tasa de cambio.

La dolarización, adoptada en enero de 2000 y mantenida por las administraciones posteriores desde entonces, es un ejemplo extremo de la estabilización del proceso de las políticas. Su adopción fue paradójicamente apoyada por las élites de Guayaquil, contradiciendo a la primera señal el sesgo esperado en favor de los exportadores de la región costera. De acuerdo con Joyce de Ginatta, presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas (CPIG), la dolarización ayudó a reducir la incertidumbre y la volatilidad mediante la renuncia total a la política de tasa de cambio, pues estaba menos basada en las instituciones fuertes y creíbles que un régimen fijo de tasa de cambio como lo hubiera sido la convertibilidad, y requería de menos reformas legales (en los mercados laborales y del sector fiscal) para una implementación efectiva. Los efectos de estabilización de la dolarización se extendieron a otras esferas del proceso de formulación de políticas. La tenencia de la presidencia de la junta del banco central se redujo en cerca del 25%, con un promedio de duración de 16,5 meses. Y aunque el nivel de la tasa de intercambio bajó agudamente durante la crisis, después de 2001 se recuperó y volvió a los niveles previos a la crisis.

La experiencia de Ecuador con la política monetaria muestra cómo los jugadores crearon de manera decisiva un rumbo alternativo en la formulación de las políticas (la Junta Monetaria) para saltar los vetos institucionales y producir ligeros cambios en las políticas. Cuando los actores decisivos perdieron confianza en la delegación de las políticas (es decir, dejaron de confiar en la agencia autónoma), buscaron redirigir los poderes delegados y redefinir el papel de las agencias (a través de respuestas rígidas como la dolarización).

Estudio de caso: política fiscal

El análisis de las políticas fiscales ofrece una oportunidad excepcional para ilustrar las dos rutas en la formulación de políticas propuestas en Ecuador. Este capítulo muestra que, cuando las reformas políticas fueron introducidas al escenario legislativo (como la reforma tributaria de 2001), el ejecutivo empujó las reformas a través de poderes de veto y decretos para compensar la falta de apoyo del Congreso. También se

ilustra la dificultad de formar coaliciones creíbles con legisladores en el largo plazo, así como el papel del Tribunal Constitucional como un jugador de última instancia. El resultado final fue un patrón de respuesta inadecuada o rigidez política a las reformas propuestas. La ruta alternativa de darle más poder a un jugador decisivo por medio de la delegación burocrática produjo cambios decisivos en las políticas, pero estos no fueron estables en el tiempo (volatilidad). Este es el caso de la recaudación de ingresos tras la creación de una agencia de recaudación tributaria, el Servicio de Rentas Internas (SRI), en 1997. El éxito del SRI en producir una recaudación de impuestos mayor que la esperada por siete años seguidos se explica parcialmente por el aislamiento político de su directora, Elsa de Mena, y la alta capacidad técnica de la burocracia. El éxito de la política ocurrió en este escenario hasta que el ejecutivo no pudo aislar más al SRI de las consecuencias políticas de las coaliciones legislativas. Esta sección esboza brevemente las principales características de los procesos de formulación de políticas fiscales en Ecuador y analiza los resultados finales de las políticas.

El PFP fiscal

En su mayor parte, las políticas fiscales se discuten en el escenario del Congreso, donde los conflictos de intereses y las fortalezas de los múltiples jugadores producen un fuerte sesgo a favor del statu quo. Aunque los presidentes tuvieron poderes moderadamente altos para fijar la agenda presupuestaria, tuvieron un éxito limitado en la corrección de los desequilibrios fiscales. Los presidentes tenían una capacidad limitada para reducir los gastos gubernamentales porque cerca del 85% del presupuesto gastado estaba preasignado y los fondos discrecionales se utilizaron para asegurar el apoyo político de la oposición. Además, las reformas que buscaron incrementar los ingresos fiscales fueron a menudo bloqueadas o reducidas por las mayorías del Congreso que se opusieron sistemáticamente a los incrementos de impuestos. Además, los ingresos adicionales generados por reformas tributarias moderadas fueron siempre insuficientes dados los costos de consolidación de las coaliciones políticas.

La rigidez del proceso de formulación de políticas fiscales se volvió más evidente con la presencia de crisis exógenas que tuvieron un impacto severo y directo sobre el desempeño fiscal. Ecuador enfrentó conflic-

tos armados con Perú en 1981 y 1985, inundaciones costeras en 1983 y 1997, sequías en 1995, terremotos en 1987 y cambios repentinos en los ingresos provenientes del petróleo (debidos a la voladura de oleoductos en 1987 y 1999 o a la caída repentina de los precios internacionales del crudo en 1986 y 1999).

Como medida alternativa, los presidentes iniciaron las reformas fiscales centralizando la toma de decisiones y adoptando medidas de disciplina fiscal de manera unilateral (*paquetazos*) a fin de incrementar los precios de los bienes públicos y las utilidades o para reducir los subsidios del gobierno y el gasto público. Estas iniciativas de reforma fueron generalmente rechazadas por las protestas populares en la calle, haciendo en algunos casos que se diera marcha atrás en su adopción y creando un ciclo de volatilidad política. Fue recién con la creación de una autoridad fiscal autónoma (SRI) en 1997 que los presidentes fueron capaces de romper el sesgo de rigidez y mejorar de manera efectiva la recaudación de impuestos, especialmente después de 2000.

La adopción de políticas fiscales ilustra con esmero cómo interactúan todas las características relevantes del PFP ecuatoriano. Un fuerte jugador del establecimiento de la agenda carece del apoyo del Congreso para aprobar las reformas fiscales más necesarias; la resultante rigidez política viene en forma de ingresos gubernamentales insuficientes y gastos asignados. Un jugador decisivo (SRI) puede tener una gran capacidad para esquivar a la oposición e introducir cambios en las políticas, pero al final los jugadores con poder de veto de última instancia retienen el poder para impedir o revertir resultados inesperados.

Las instituciones del presupuesto ecuatoriano fueron intencionalmente diseñadas para prevenir el gasto público desequilibrado dando más autoridad en la toma de decisiones al presidente y al ministro de Finanzas. En particular, el diseño del proceso está en su mayoría en las manos del ministro de dicha cartera, cuya autoridad en los asuntos presupuestarios es considerablemente mayor que la de los ministerios de Gasto. En términos del proceso de negociación interno de las ramas, el ejecutivo tiene mayor autoridad. La Constitución de 1998 garantizó a los presidentes la exclusiva prerrogativa para iniciar el proceso presupuestal y el Congreso tiene 90 días para modificar la propuesta de presupuesto y aprobarla en un solo debate (Artículo 258). En caso de inactividad legislativa, el presupuesto del presidente entraría en efecto. Los presi-

dentes ecuatorianos también tuvieron autoridad ejecutiva para decretar (a través de los proyectos de ley de emergencia). Además, los presidentes pudieron ejercer el poder condicional de establecer la agenda a través del uso de un veto parcial (especialmente después de 1998), que pudo ser anulado únicamente con una mayoría calificada correspondiente a las dos terceras partes de sus miembros.

Además, el marco de elaboración del presupuesto de Ecuador incluyó disposiciones legales que establecían que todos los nuevos gastos tengan financiamiento propio: el Congreso podía pasar únicamente aquellas enmiendas que no incrementan el déficit o gasto a menos que sean aprobados por el gobierno. Por último, el ejecutivo estuvo legalmente facultado para recortar en forma unilateral los gastos después que el presupuesto hubiera sido aprobado cuando los ingresos fueran menores que lo proyectado. Sin embargo, tampoco existieron limitaciones de préstamos si había déficit de ingresos, y el gobierno central con frecuencia asumía la deuda (y también la deuda sin garantía) originalmente contratada por otras agencias públicas.

A pesar de estos fuertes poderes presidenciales, la naturaleza fragmentada de la representación política en la legislatura ecuatoriana tuvo el efecto de dar al proceso presupuestario un fuerte sesgo hacia el statu quo. Los presidentes tenían la prerrogativa para proponer la legislación pero, sin ser capaces de adoptar sus propias políticas, fuerzas de la oposición rechazarían a menudo todas esas iniciativas juntas. La medida de la oposición legislativa para el ajuste fiscal puede explicarse mediante las motivaciones electorales de los legisladores. Como se analiza más adelante, el sistema electoral de representación proporcional permisivo favoreció la sobrerrepresentación de las áreas rurales. Además, la eliminación de los diputados nacionales en 1998, unida a la adopción de una norma de representación proporcional de lista abierta, reforzó la naturaleza regional del Congreso ecuatoriano. Por consiguiente, los líderes de partido tuvieron pocos incentivos para adoptar las reformas fiscales, especialmente cuando percibieron que los votantes no afectados castigarían a su partido en la siguiente elección. Como resultado, la combinación de las características particulares del PFP fiscal y el PFP general de Ecuador condujeron a menudo a la rigidez política en vez de a resultados más adaptables.

El funcionamiento del PFP fiscal

Dada la dificultad de promulgar cambios políticos legales, para hacer frente a recurrentes crisis exógenas adversas, virtualmente cada presidente desde el retorno de Ecuador a la democracia (con la excepción del presidente Roldós, 1979-81) promulgó paquetes de austeridad para generar ingresos adicionales y cortar gastos gubernamentales. Como señala Jácome (2004, p. 7), desde 1980, los presidentes “aplicaron políticas de ajuste fiscal, pero de manera típica fueron seguidos por periodos de relajación en el gasto”, sumiendo al país en un círculo vicioso de reformas insuficientes. Esta evaluación es una buena caracterización de cómo las particularidades generales del panorama político de Ecuador afectan el funcionamiento del PFP fiscal y la naturaleza de las políticas fiscales del país: los esfuerzos de los presidentes para reducir los gastos encontraron serias dificultades; mientras tanto, generar nuevos ingresos mediante la reforma de las leyes tributarias también fue una tarea difícil.

Del lado del gasto, los recursos preasignados, los salarios (los cuales han sido siempre equivalentes a un derecho adquirido y por ello muy difíciles de reducir), las pensiones y los pagos de interés dificultaron el ajuste fiscal. Más aún, por el efecto de inercia estos gastos públicos rígidos tendieron a aumentar. En particular, los incrementos en los salarios del sector público y los pagos de interés en la deuda pública fueron responsables del rápido incremento en los gastos del gobierno (Araujo, 1998; Jácome, 2004). En el caso de los intereses, estos dependieron fuertemente del desempeño de la tasa de cambio, dado que la mayor parte de la deuda pública estaba denominada en dólares. Entre 1993 y 1996, por ejemplo, los gastos corrientes aumentaron considerablemente, llegando a representar el 79% de los gastos totales del gobierno (Araujo, 1998).

El Congreso ecuatoriano jugó un papel clave en el aumento de los gastos del gobierno mediante la aprobación de leyes de gasto desfinanciadas, a pesar de las enmiendas constitucionales diseñadas para prevenir esta práctica (Araujo, 1998). De acuerdo con Araujo, la intervención del Congreso en el proceso presupuestario aumentó los gastos proyectados hasta en 10% de la asignación original. Incluso después de la reforma constitucional de 1994 se abolió la facultad del Congreso para alterar las asignaciones presupuestarias, los legisladores encontra-

ron formas alternativas para introducir las partidas presupuestarias que permitían gasto clientelista y discrecional en forma de transferencias especiales, partidas fuera del presupuesto y asignaciones globales. Adicionalmente, el proceso legislativo reforzó la orientación privada de las políticas fiscales, como lo muestra Araujo (1998) en una descripción detallada. Su estudio esboza el rol del Congreso en la aprobación de proyectos de ley intencionados en beneficiar grupos de intereses específicos, regiones y sectores económicos. Enfocándose en los proyectos de ley que se aprobaron en el Congreso en el periodo legislativo de 1995-96, Araujo encontró que el 48% de los proyectos de ley generó nuevos gastos. Estos proyectos de ley incluían la creación de nuevas unidades administrativas (*cantones*), pensiones vitalicias, nuevos proyectos e instituciones, obras públicas, condonación de deuda y compensación gubernamental.

La asignación específica de ingresos fue una estrategia en común utilizada para proteger las asignaciones presupuestarias de las presiones políticas mientras se garantizaba la asignación intertemporal de recursos a los miembros de la coalición. Según Jácome (2004), más del 50% de los ingresos totales fue asignado en la década de 1990. La mayor parte de la asignación de fondos fue establecida a nivel de la constitución, tal como la asignación de 1979 del 30% de los ingresos gubernamentales para la educación, o la asignación del 15% de los ingresos para gobiernos locales a finales de la década de 1990. Esta práctica no fue la única que redujo gran parte del poder de negociación del ejecutivo, sino que el estado constitucional de los gastos asignados también blindó aquellas partidas contra las presiones políticas, a menos que una coalición política pudiera reunir una mayoría correspondiente a las dos terceras partes para reformarla.

Este mecanismo, sin embargo, reforzó la rigidez de los instrumentos fiscales. La asignación específica de fondos puso de manifiesto el poder de *lobby* de grupos de interés como las fuerzas militares, los sindicatos del sector público y los gobiernos locales en un punto particular de la época. Este *lobby* se enfocó primordialmente en redistribuir ingresos provenientes del petróleo. La estrategia de asignaciones presupuestarias fuertemente enlazadas se volvió contraproducente porque, como se analizó, las coaliciones legislativas en Ecuador tienden a ser efímeras, de modo que el uso de pagos a largo plazo para asegurar el apoyo del “espacio” fue altamente ineficiente. Del lado del ingreso la presencia de

múltiples jugadores legislativos operando con horizontes de corto plazo también creó obstáculos significativos para aprobar reformas fiscales y crear ingresos fiscales adicionales. Las mayorías ad hoc del Congreso a propósito fueron a menudo reacias a aprobar reformas que intentaban afectar a circunscripciones políticas más amplias, tales como el ingreso o los impuestos de consumo.

En la mayor parte de la década de 1980 y el inicio de la siguiente, la estructura de ingresos de Ecuador se mantuvo dependiente de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo y su consumo local. En algunos años, los ingresos del petróleo contribuyeron con el 50% e incluso 70% de los ingresos gubernamentales totales. Esta dependencia de los impredecibles precios internacionales del petróleo hizo volátiles los flujos de ingreso (Jácome, 2004). Por su parte, los ingresos no petroleros no pudieron compensar la gran presión de la lenta disminución de los ingresos del petróleo en el balance fiscal, a pesar de los diversos intentos de reforma. De hecho, las políticas impositivas en Ecuador no cambiaron mucho después de 1991, a pesar del aumento constante del déficit fiscal y la caída de los precios del petróleo a principios de la década de 1990. El incremento en los ingresos no provenientes del petróleo se puede explicar en su mayor parte por un incremento significativo en los impuestos “especiales”. Estos impuestos crecieron del 3,1% del PIB en 1992 al 4,4% del PIB en 1995, e incluyeron una tasa de lujo especial aprobada durante el conflicto armado de 1995 y un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras aprobadas en 1998 con el apoyo del Partido Social Cristiano (PSC).

Estos impuestos de “solución rápida” fueron altamente distorsionadores y pueden haber generado efectos perversos y desestabilizantes (Jácome, 2004). El impuesto del 1% sobre las transacciones financieras impuso efectos negativos sobre la liquidez del sistema bancario desmotivando los depósitos y retiros del público y conduciendo al cierre eventual de diversos bancos pequeños y medianos. Grabar las transacciones financieras también desmotivó la demanda de dinero mediante la intensificación de la preferencia del público por el manejo de efectivo. De este modo, la reforma tributaria fue determinante en la crisis bancaria de 1999 (Jácome, 2004).

Hubo otras instancias en las cuales las reformas también fueron muy volátiles. En la mayoría de estos casos, los presidentes elaboraron reformas políticas para aumentar los ingresos del gobierno. Sin

embargo, ya que esto fue limitado por la presión de los grupos políticos organizados y las organizaciones sociales, en repetidas ocasiones el gobierno retiró sus decisiones de ajuste fiscal (Jácome, 2004). La reforma tributaria de 2001 es un claro ejemplo. En la primavera de ese año, el presidente Gustavo Noboa presentó un paquete de reformas fiscales requeridas por el FMI al Congreso para compensar un déficit de US\$600 millones dejado por el presupuesto desbalanceado del año. La propuesta (que había sido originalmente presentada como un proyecto de ley de emergencia económica a finales de 1990) tuvo dos principales componentes: el incremento del IVA del 12% al 15%, eliminando una serie de 40 impuestos menores y reduciendo el impuesto a la renta; y la habilitación del Servicio de Rentas Internas (SRI) para administrar la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) a fin de frenar la evasión de impuestos de las importaciones.

Con la excepción de un grupo legislativo compuesto por legisladores independientes (MIN), el proyecto de ley encontró pocas oportunidades de éxito en un Congreso donde el mismo presidente Noboa careció de representación de partido.

Durante el proceso de negociación, los funcionarios del gobierno consideraron otorgar algunos incentivos políticos para que la reforma se aprobara, tales como la provisión de concesiones particularistas, y transferencias presupuestarias a los municipios (dos puntos del IVA) a partir de la utilización de fuentes alternativas de ingresos y algunas reformas administrativas. Sin embargo, las negociaciones fueron infructuosas en la medida en que una supermayoría del Congreso de 86 votos negó la proforma del gobierno. El 31 de marzo, el presidente Noboa utilizó sus poderes de veto para bloquear parcialmente las enmiendas del Congreso, obligando de esta manera a buscar una mayoría calificada para anular el veto. Una semana después, la moción para eliminar el veto se quedó corta por seis votos, convirtiéndose en ley el proyecto del presidente.

Hubo informes de prensa que acusaron a funcionarios del gobierno de comprar votos de legisladores clave a cambio de recompensas particulares, que incluyeron obras públicas, concesiones de préstamos del gobierno a sus distritos y distribución de trabajos para familiares y allegados. Los indignados líderes de partidos de oposición presentaron una moción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, la cual fue sentenciada en favor de la mayoría opositora del Congreso pocas semanas después, anulando así el intento de reforma fiscal.

Este ejemplo demuestra que la implementación legal de reformas tributarias en Ecuador ha sido extremadamente difícil. Sin embargo, la adopción de otras medidas relacionadas con impuestos ha mostrado un mayor grado de resolución. En particular, como se argumentó antes en este capítulo, la delegación burocrática fue un mecanismo para ampliar las capacidades de formulación de políticas del gobierno. En el caso de la política fiscal, delegar la recaudación de impuestos a una agencia burocrática mejoró el desempeño fiscal. A pesar de que las leyes fiscales todavía están plagadas de los problemas discutidos anteriormente, la existencia de una agencia de recaudación de impuestos asegura que todo lo que se tenga que recaudar es recaudado con efectividad (en contraste con no recaudar nada en absoluto).

La creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) en 1997 ha contribuido a duplicar el incremento en las rentas de los ingresos no petroleros. Desde su reestructuración operacional en septiembre de 1998, el SRI incrementó la recaudación de ingresos en 5,1 puntos del PIB, un 86% en el incremento de la recaudación de ingresos (Arteta, 2003). Por ejemplo, los ingresos aumentados del IVA pasaron de 6,0% del PIB en el periodo 1993-97 al 11,1% del PIB en el periodo 2000-04 (110%) y excedieron el incremento nominal en la tasa del IVA del 10% al 12% (20%). La recaudación de impuestos aumentada jugó ciertamente un gran papel en brindar excedentes fiscales a Ecuador por cuatro años consecutivos entre 2000 y 2004.

Una clave para el éxito de la agencia fue el papel decisivo jugado por la directora del SRI, Elsa de Mena, quien disfrutó de una independencia legal y real de la influencia política. Dentro de un entorno político contencioso, quizás su más notable logro político sea haber sobrevivido a tres presidentes ecuatorianos entre 1998 y 2004. Su compromiso no partidista, acoplado con la ayuda de un equipo de trabajo altamente técnico, explica su determinación política. En 2004 fue despedida como resultado del interés de algunos sectores legislativos en contener la eficiencia de la autoridad fiscal, combinada con la necesidad del gobierno de mantener un apoyo político continuo en el Congreso.

Cambio constitucional y perspectivas

En esta sección final se discuten brevemente las implicaciones del nuevo –y vigente– arreglo constitucional sobre el proceso de formación de las políticas públicas en Ecuador.

La nueva constituyente y la promesa de la revolución ciudadana

El triunfo electoral que concedió la presidencia a Rafael Correa en 2006 se puede entender a partir de la dramática erosión y desarticulación de los partidos tradicionales. La elección general de 2006 otorgó menos del 15% de escaños legislativos a partidos políticos que habían jugado un papel predominante durante los primeros 20 años de vida democrática en Ecuador (PSC, ID, Pachakutik, DP y PRE). Si bien el desgaste de los partidos ecuatorianos por su falta de representatividad y eficacia para producir un buen desempeño económico ya se había pronosticado desde 1998, los partidos tradicionales lograron sobrevivir gracias a sus bastiones regionales durante casi una década. El colapso del voto partidario hacia 2006 fue un resultado más bien ligado a la percepción ciudadana de que los partidos fueron juez y parte de repetidas crisis institucionales que derrocaron a tres presidentes en 1997, 2000 y 2005. Si bien Rafael Correa fue elegido en 2006 sin contar con ningún contingente partidario en el Congreso, el nuevo presidente logró hábilmente reconfigurar el balance de fuerzas políticas en el Congreso para destituir a 57 de 100 diputados y remplazarlos con gente afín a su proyecto de gobierno (Basabe y otros, 2009).²⁰ Un segundo factor decisivo ha sido el esfuerzo explícito de movilización ciudadana y su activa incorporación en la esfera del gobierno. Importantes sectores de la sociedad civil organizada (incluyendo organizaciones indígenas, ambientalistas, ciudadanas, sindicatos de maestros) tuvieron una participación decisiva durante la campaña electoral de Correa y durante los debates de la Asamblea Constituyente. Como se discutirá más adelante, sin embargo, el poder ejecutivo conservó una fuerte influencia sobre las decisiones de dichos colectivos y de representación ciudadana. Un tercer factor favorable para entender el actual proceso ha sido el inesperado repunte en los precios internacionales del petróleo, principal recurso de exportación del país, a partir de 2005. Este repentino auge petrolero generó una considerable fuente de ingresos fiscales para solventar una acelerada inversión del gobierno

²⁰ El Tribunal Supremo Electoral destituyó de forma inconstitucional a 57 diputados de oposición por oponerse a un referéndum propuesto por el gobierno para realizar una Asamblea Constituyente. En días subsiguientes, la prensa reportó que el gobierno había entablado negociaciones para asegurar el apoyo de los diputados suplentes que remplazarían a los legisladores destituidos.

tanto con finalidades electorales como en proyectos de desarrollo. Si bien no existen evaluaciones confiables para determinar la calidad del gasto social del gobierno, el considerable gasto está asociado con repetidas victorias del proyecto de Correa en las elecciones presidenciales de 2006 y 2009, en los plebiscitos para convocar y ratificar el trabajo de la Asamblea Constituyente en 2007 y 2008, y en la elección mayoritaria de asambleístas de gobierno en 2008.

Desde la perspectiva de la formación de políticas públicas, hay tres cambios fundamentales que merecen atención. Comparado con periodos anteriores, el nuevo proyecto constitucional fortalece aún más el poder relativo y absoluto de los actores decisivos, neutraliza o bloquea el poder de los actores reactivos –con poder de veto–, y hace un esfuerzo por incorporar o cooptar a los actores dirimientes. Estos aspectos se discuten a continuación.

Actores decisivos más fuertes

El primer tema recurrente en la nueva carta política es el esfuerzo por fortalecer el poder presidencial para blindarlo contra los ataques de la oposición que sufrieron los presidentes anteriores y para aumentar la influencia del ejecutivo sobre la formulación de políticas públicas. Con esta finalidad en mente, la constitución ha concedido al presidente mayores prerrogativas para influir sobre la planificación económica (Art. 279), elaborar el Presupuesto General del Estado (Arts. 291-3), establecer el régimen tributario (Art. 299), determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia (Art. 300), mantener el control de los sectores estratégicos (Arts. 311, 314, 315), e influir sobre los gobiernos subnacionales (Art. 157), por mencionar algunos ejemplos (Basabe y otros, 2009). También se han mantenido o reforzado atribuciones que le dan una mayor influencia sobre el proceso legislativo, incluyendo la facultad para iniciar legislación urgente en materia económica (Art. 142), la capacidad para vetar iniciativas de ley, e incluso proponer un texto alternativo que solo podría ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (2/3 de los votos) (Art. 140). Estas reformas tendrán un efecto directo para limitar el poder de injerencia de la oposición en la agenda del gobierno.

La supremacía del ejecutivo adquiere su mayor expresión en el proceso presupuestario, otorgando al presidente la exclusividad para presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten

el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (Art. 137). El poder discrecional aumenta con la creación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (Art. 297) y la prohibición de crear nuevas preasignaciones presupuestarias (Art. 296), sin establecer de manera explícita quién tiene acceso o cuál es el criterio para la administración de dichos recursos (Basabe y otros, 2009).

El conjunto de estas atribuciones formales hace que el poder ejecutivo en Ecuador sea uno de los más fuertes de la región, si se considera la presencia de facultades para legislar por decreto, convocar consultas populares o emitir vetos presidenciales (Mainwaring y Shugart, 1997; Morgenstern y Nacif, 2002). La literatura comparada sobre sistemas presidenciales en América Latina sugiere que generalmente los fuertes poderes presidenciales existen para compensar la debilidad política del partido de gobierno en el Congreso (por ejemplo, Brasil o Ecuador durante los años noventa). En el caso del Ecuador contemporáneo, el fuerte poder presidencial se da en un contexto en que el gobierno tiene una casi mayoría de escaños en el Congreso, lo cual le otorga al presidente una fuerte influencia de facto sobre el proceso de formación de políticas públicas.

El debilitamiento de los actores reactivos

El reciente fortalecimiento del poder ejecutivo en Ecuador se ha traducido en un debilitamiento formal y real de los actores cuya cooperación era necesaria para adoptar nuevas políticas (*veto players*). La reducción del número de actores políticos con representación en el Congreso se explica en parte por el debilitamiento de los partidos políticos, pero también por la capacidad y los recursos disponibles del gobierno para incorporar –al menos temporalmente– a otros sectores políticos de la izquierda. Los partidos de oposición han perdido importantes espacios de representación tanto en el plenario como en las comisiones legislativas, e inclusive en la representación de los gobiernos municipales donde han perdido su hegemonía.

En su parte formal, la nueva constitución ha adoptado además un mecanismo simultáneo de disolución entre el ejecutivo y el legislativo (Art. 150), según el cual, en caso de bloqueo, el presidente o el Congreso pueden disolver al otro poder por una sola vez y convocar a nuevas elecciones. En la práctica, esta disposición plantea un serio problema de

cooperación en una asamblea donde la oposición es minoritaria y fragmentada, al tiempo que se fortalece el poder del ejecutivo para castigar a la asamblea si esta se opone a su agenda.

La cooptación de actores dirimentes

Como se explicó a lo largo de este capítulo, el sistema político en Ecuador ha tenido una variedad de mecanismos formales para asegurar la división de poderes y asegurar el control y la supervisión de las funciones del Estado. Estas agencias incluyeron al procurador general, el fiscal general, la Contraloría General, el Tribunal Electoral, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, entre otros. En el pasado, dichas agencias actuaron como un poder dirimente –en el mejor de los casos– para resolver disputas políticas entre el ejecutivo y el legislativo; en el peor escenario, dichos poderes fueron instrumentos de control y chantaje político de unos grupos sobre otros (Mejía Acosta, 2009).

La constitución actual ha ratificado la existencia de estas entidades y sus funciones de vigilancia política, pero ha vuelto a centralizar el nombramiento de sus autoridades en manos del ejecutivo y la mayoría legislativa para renovar la función electoral (Art. de transición 18), renovar parcialmente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Art. T. 21) y designar a los magistrados de la nueva Corte Constitucional (Art. T. 25). Además, la nueva constitución contempla la creación de un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (capítulo quinto del título IV) que tendrá la potestad de designar al procurador general del Estado, al defensor público, al fiscal general, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, a los del Tribunal Contencioso Electoral y a los del Consejo de la Judicatura (art. 208, numerales 11-12) (Basabe y otros, 2009). Los integrantes del nuevo CPCCS no son elegidos por voto popular sino que son seleccionados a través de un concurso de merecimientos.

Esta reforma representa un importante revés al esfuerzo por mejorar los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas en el proceso de formulación de políticas. No solo se han entregado al Consejo las funciones de nominación y designación de autoridades de control que le pertenecían al poder legislativo (como suele suceder en cualquier democracia y sucedió en Ecuador hasta 2008), sino que se abre la posibilidad para que el ejecutivo tenga influencia directa sobre los mecanismos de control. En

este contexto, el nuevo proceso de formulación de políticas no ofrece las garantías necesarias para sancionar acuerdos políticos ni investigar o sancionar excesos en el uso del poder.

La formulación de políticas públicas en un contexto de constante cambio

La volatilidad institucional en Ecuador sugiere la ausencia de un proyecto concertado de nación y el esfuerzo permanente de los grupos de poder itinerantes por imponer su nuevo orden político a los demás actores. La adopción de una nueva constitución confirma una noción fundamental de este capítulo: en un contexto de alta fragmentación política, la formulación de políticas públicas ha transcurrido en una permanente alternancia entre la rigidez y la volatilidad de los acuerdos entre múltiples actores. En el primer caso, la falta de adaptabilidad del sistema (rigidez) proviene de la incapacidad de los actores para encontrar puntos mutuos de acuerdo y establecer alianzas para la reforma. En el segundo escenario, la volatilidad ha resultado de los esfuerzos esporádicos para romper con la rigidez e impulsar reformas instantáneas a través de acuerdos selectivos pero que excluyen a grupos más amplios de la población. Eventualmente, la reaparición de los actores excluidos en la arena política ha afectado la estabilidad de las políticas adoptadas en un principio.

El péndulo que oscila de la rigidez a la volatilidad de las políticas públicas explica buena parte del proceso político en las tres primeras décadas de vida democrática en Ecuador. En su aspecto positivo, esta oscilación ayuda a explicar que el país pudo adoptar importantes reformas económicas durante los años ochenta y noventa para evitar las crisis de hiperinflación que azotaron a otros países de la región. En su aspecto negativo, cabe reconocer que dichas reformas fueron insuficientes para promover un crecimiento económico inclusivo y de largo plazo que no dependa únicamente de la riqueza petrolera.

Durante este tiempo, los actores democráticos han hecho diferentes esfuerzos de reforma, muchas veces de carácter contradictorio, con el fin de reforzar el poder de los actores decisivos sobre el proceso de políticas públicas, reducir la proliferación de los actores reactivos (pero sin menospreciar su representación) y fortalecer las funciones de los actores dirimientes (pero sin afectar su independencia). Durante los primeros 30

años de democracia (1979-2006), el resultado fue una gradual institucionalización del conflicto político, otorgando cada vez mayores mecanismos de representación y participación a sectores marginados, sean estos élites regionales, étnicas o sindicales. Al analizar el caso ecuatoriano en perspectiva comparada, sin embargo, se puede ver que lo que faltó fue institucionalizar los mecanismos de cooperación política entre múltiples actores.

En otras palabras, las repetidas reformas buscaron asegurar y garantizar derechos y prerrogativas para distintos actores, ya sea en la forma de preasignaciones presupuestarias para grupos de influencia, poderes de decreto para el presidente, o cuotas electorales para regiones o partidos. Sin embargo, se prestó menos atención a los incentivos y motivaciones que tendría cada actor para cooperar con las prioridades de los demás, para negociar reformas que no sean particularistas o para diseñar agendas de cooperación de largo plazo. En particular, dos factores erosionaron la posibilidad de formar coaliciones de largo plazo: la ausencia de horizontes políticos de largo plazo para fomentar la cooperación, y la ausencia de agencias o mecanismos confiables para sancionar y vigilar el cumplimiento de dichos acuerdos (Pereira y Mejía Acosta, 2010). Sin horizontes de largo plazo (recién en 2009 se aprobó la reelección presidencial), los actores políticos han buscado soluciones inmediatas con impacto limitado, o han formado acuerdos cuya validez ha sido tan duradera como el siguiente periodo electoral. Sin mecanismos imparciales de arbitraje, como una Corte Suprema de Justicia, la legalidad y ejecución de los acuerdos políticos han estado sujetas a los vaivenes electorales y la discrecionalidad de sus actores. En Ecuador, la tradicional conformación de las alianzas fantasma entre el ejecutivo y los partidos políticos durante la etapa ilustrada en este capítulo (1979-2006), resume precisamente la necesidad de los actores de formar acuerdos clandestinos y circunstanciales en lugar de hacer acuerdos transparentes y de largo plazo.

El actual proceso político iniciado con el gobierno de Rafael Correa, y que ha obtenido reconocimiento formal en la Constitución de 2008, tiene una característica fundamental que no estuvo presente en los dos procesos constitucionales anteriores (1978 y 1998). El proyecto de la Revolución Ciudadana ha contado con un apoyo mayoritario de la ciudadanía y una mayoría de gobierno en las principales arenas de representación. Esta aparente hegemonía, sin embargo, no puede ser interpretada como un mandato único para consolidar al poder ejecutivo

como principal actor en la formación de acuerdos. La evidencia comparada de América Latina sugiere que un predominio gubernamental de este tipo tiende a reducir dramáticamente los incentivos que tiene la oposición para legitimar el nuevo pacto constitucional. Lejos de crear condiciones de concertación política, la nueva asimetría de poderes contiene las semillas de mayor conflictividad política a futuro, ya sea porque la oposición se siente marginada por el proceso democrático en curso o porque el ejecutivo no tiene presión para rendir cuentas a otros actores o respetar las reglas de la interacción democrática. El nuevo arreglo institucional refleja una lógica de antagonismo, confrontación y revancha con la oposición, en lugar de crear nuevos espacios y formalizar mecanismos para la cooperación política. Bajo esas condiciones, es difícil suponer que la formación de políticas públicas puede fomentar una mejor representación de intereses marginados, una redistribución efectiva de la riqueza o una estabilidad de largo plazo.

8

Formulación de políticas en México: de la hegemonía partidista al gobierno dividido¹

*Fabrice Lehoucq, Gabriel Negretto, Francisco Javier
Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton*

Introducción

México tiene un PIB per cápita que permite clasificarlo como un país en desarrollo de ingreso medio (para 2008, contaba con un PIB per cápita de aproximadamente US\$14.400 según paridad del poder adquisitivo, PPA). Sin embargo, es el séptimo (a la par de Paraguay) de 18 países en la región con respecto al Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI/ITB, 2010; véase Fundación Bertelsmann, 2010), una medida compuesta de la capacidad del sistema político para alcanzar acuerdos en apoyo a reformas políticas y económicas. El Informe de Progreso Económico y Social 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*, ubica las políticas públicas en México (al igual que las de Uruguay) como las quintas mejores entre 18 países de América Latina (BID, 2005). Las comparaciones regionales e internacionales, hechas una década antes, habían otorgado a México una calificación menor, cuando la formulación de políticas fue más centralizada, rígida y sustancialmente menos transparente.

Las categorizaciones del desempeño económico y del sistema político de México son dignas de reflexión, pues su sistema autoritario (1929-2000) fue presuntamente adaptado para el crecimiento económico y la

¹ El equipo expresa su gratitud a Gabriel Negretto y a Francisco Javier Aparicio por haber mejorado sustancialmente la traducción preliminar de este capítulo al español.

efectividad de las políticas. En una región renombrada por sus cambios extraconstitucionales en el gobierno, la estabilidad de un partido hegemónico en México condujo a analistas como Samuel P. Huntington a preguntarse si el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había encontrado el codiciado elixir para combinar el crecimiento económico con la estabilidad política. Y es que, por lo menos hasta los inicios de la década de 1980, el PRI pareció en verdad haber logrado esta compleja combinación. El PIB de México creció a más del 6% anual entre 1950 y 1981 (Maddison, 2007) dentro de un sistema que pregonaba ser inclusivo: tenía un lugar para los trabajadores industriales, las organizaciones rurales, los burócratas y, al menos de manera informal, hasta los empresarios.

La continuidad del régimen es congruente con la teoría de Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2003), la cual indica que la existencia de pocos actores puede sentar las bases de acuerdos intertemporales estables, los cuales son necesarios para una formulación efectiva de políticas públicas. De hecho, estas fueron estables y estuvieron coordinadas durante el auge de la hegemonía de un solo partido. Sin embargo, como este capítulo pretende explicar, la formulación de políticas en México también tuvo diversas debilidades muy evidentes. Una vez que el crecimiento comenzó a declinar en la década de 1970, la formulación de políticas se volvió rígida. Los presidentes mexicanos mantuvieron un tipo de cambio fijo y una economía cerrada, incluso cuando los desequilibrios comerciales y las deudas del sector público promovieron serias recesiones y las devaluaciones más grandes al final de los sexenios presidenciales (Basáñez, 1995). La formulación de políticas estuvo mucho menos orientada a proveer bienes públicos de lo que la retórica revolucionaria del régimen sugería. Hasta 1990, a menos que un ciudadano perteneciera a uno de los diversos sectores corporativistas de base crecientemente urbana, el Estado ofrecía servicios públicos muy limitados y de baja calidad. Durante la mayor parte del siglo XX, los mexicanos que habitaban áreas rurales, y que eran una mayoría hasta los años sesenta, recibieron poco más que un ejido controlado por el gobierno y unos cuantos años de educación primaria, por demás deficiente.

Este capítulo plantea que un sistema político no competitivo y cerrado derivó en la formulación de políticas públicas rígidas, de deficiente calidad y con orientación a grupos particulares durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Debido a la centralización y a la opacidad

del sistema, el proceso de formulación de políticas (PFP) resistió la delegación de tareas políticas complejas a una burocracia independiente y profesional. El gobierno unipartidista también obstaculizó el desarrollo de un poder judicial independiente.

Es un error pensar que los presidentes mexicanos eran figuras omnipotentes durante el presidencialismo típico de la hegemonía monopartidista. La organización corporativista de la economía dotó a los presidentes de autoridad discrecional, pero también permitió a los beneficiarios del régimen limitar sus poderes. Los empresarios podían exportar siempre su capital si las políticas públicas eran caprichosas o no podían mantener un equilibrio macroeconómico. Si bien es cierto que los presidentes mexicanos aseguraron casi siempre la aprobación por el Congreso de sus proyectos de ley (Casar, 2002a), también es cierto que se abstuvieron de impulsar reformas que afectaran el equilibrio de poder político y económico fuera de los pilares corporativistas del régimen. Cuando el crecimiento económico empezó a declinar, como Raymond Vernon (1965) señaló hace más de cinco décadas, el presidencialismo mexicano fue incapaz de adaptar las políticas para reformar una economía cerrada y altamente regulada.

Este capítulo agrupa las políticas públicas y los procesos de formulación de estas en dos periodos: la era del PRI desde inicios de los cincuenta hasta mediados de la década de 1990 y el periodo de gobierno dividido que se inicia en 1997. Durante la era del PRI, se analiza tanto el auge del régimen unipartidista entre 1950 y 1982 como el periodo de transición que tiene lugar entre 1983 y 1997, cuando los presidentes tecnócratas liberalizaron la economía y privatizaron diversas compañías del Estado (Centeno, 1997). Después de una década y media de protestas y negociaciones de alto nivel para reformar las instituciones electorales (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Eisenstadt, 2003), el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, lo que marcó el inicio del actual periodo de gobierno dividido. Tan solo tres años después, el candidato del opositor Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, ganó la elección presidencial y con ello dio fin a setenta años de gobierno del PRI.

El capítulo examina los cambios ocurridos en el proceso de formulación de políticas de México en la medida en que el país experimentó la transición de un partido único, de control hegemónico, al gobierno dividido, así como el impacto de estos cambios en la naturaleza de las po-

líticas públicas. La primera sección analiza las políticas públicas en términos de dimensiones políticas (o “características externas”) discutidas en el marco conceptual del capítulo 1. La segunda presenta el PFP durante el control hegemónico unipartidista y durante el gobierno dividido. Las cinco secciones posteriores examinan los fundamentos institucionales del sistema político mexicano antes y después de la democratización; en estas se discute la dinámica del sistema electoral, el Congreso, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, el poder judicial y las relaciones intergubernamentales. La conclusión resume los hallazgos e identifica las diversas implicaciones del análisis con respecto a los debates actuales sobre la incapacidad de la economía política de aumentar su tasa de crecimiento.

Características externas de las políticas públicas

Las políticas públicas durante el mandato del PRI fueron estables y coordinadas, por un lado, debido a un proceso de formulación de políticas centralizado que permitió al presidente, conducir las políticas de manera cercana a sus propias preferencias y, por otro, debido al mandato unipartidista que dotó a las políticas de cierta continuidad trans-sexenal. Las políticas también fueron clientelistas y orientadas a grupos particulares debido a que el PRI atendía sobre todo los intereses corporativistas. A pesar de la autoridad unipartidista, las políticas públicas durante el auge del PRI no fueron muy adaptables o flexibles. Por ejemplo, siempre fue muy difícil cambiar las políticas fiscales o energéticas que afectaban a los sectores corporativistas, puesto que estos grupos eran pilares del régimen. Esta falta de adaptabilidad a circunstancias cambiantes fue, en parte, responsable de las crisis macroeconómicas recurrentes observadas entre un sexenio y otro de 1976 a 1988.

La democratización ha cambiado algunas características de las políticas, pero no otras; las políticas continúan siendo bastante estables. De hecho, algunas de estas, como la política macroeconómica y comercial, se han vuelto más estables durante el gobierno dividido. Otras, como la política energética y tributaria, por ejemplo, permanecen inflexibles aun cuando las reservas petroleras están disminuyendo y los ingresos no petroleros permanecen entre los más bajos del hemisferio occidental (aproximadamente el 10% del PIB, cercano al nivel de Guatemala). Por el contrario, en un contexto de escasos recursos públicos, el gasto social

ha hecho que la política de Estado se oriente más al interés público en la medida en que las transferencias han estado mejor enfocadas hacia los pobres y los sectores rurales que fueron desatendidos durante el periodo del mandato unipartidista. Este ámbito es el que ha experimentado el mayor cambio, sobre todo en el proceso de formulación de políticas.

El cuadro 8.1 resume los indicadores económicos clave y las características de las políticas en diversos periodos relevantes desde 1950 hasta 2006. México triplicó su PIB per cápita real, que pasó de US\$2.365 a US\$7.137 (en dólares de 1990) y creció a una tasa promedio de 2,1% entre 1950 y 2003, la cual es 0,5 puntos más alta que la tasa promedio de los ocho países más grandes de América Latina (Maddison, 2007; véase, además, Moreno-Brid y Ros, 2009). Sin embargo, esta trayectoria de crecimiento no ha sido estable: la tasa promedio de crecimiento del PIB fue de 6,6% entre 1950 y 1981, y repentinamente cayó a 0,1% durante los años críticos de 1982 a 1988, para luego recuperarse a una tasa moderada de 3,2% entre 1997 y 2006.

Políticas públicas durante la era del PRI: 1950 a 1997

Se pueden distinguir tres periodos durante la era del PRI: el desarrollo estabilizador entre 1950 y 1970, un periodo populista de 1970 a 1981 seguido de una secuencia de 15 años de crisis, ajustes y reformas estructurales de primera generación entre 1982 y 1997. En el periodo del *desarrollo estabilizador* las políticas fueron estables, coordinadas y coherentes bajo un modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). Las políticas públicas fomentaron la industrialización urbana en condiciones de disciplina fiscal, baja inflación, bajas tasas de interés y un tipo de cambio fijo y estable. El ritmo de crecimiento mundial y la ausencia de *shocks* externos permitieron que el PIB creciera a una tasa promedio anual de 6,5% con tasas de inflación por debajo del 5% durante este periodo (Ortiz Mena, 1998).

Las exportaciones agrícolas, la mayor fuente de divisas extranjeras, disminuyeron a medida que los términos de intercambio se tornaron menos favorables para el país hacia finales de la década de 1960 (Vernon, 1965). La disminución en la entrada de divisas limitó las inversiones requeridas por las industrias protegidas, de manera que las restricciones comerciales y la política de tipo de cambio fijo se volvieron insostenibles. A principios de los años setenta, la necesidad de una reforma econó-

Cuadro 8.1 Evolución del proceso de formulación de políticas en México, 1950-2006

Periodo / Variable	Era PRI				Era democrática
	Desarrollo estabilizador		Crisis, ajuste y reforma	Gobierno dividido	
	1950-70	1970-81			
Tasa de crecimiento PIB (porcentaje) ¹	6,5	6,9	0,1	2,6	3,2
Crecimiento PIB (desv. est.) (porcentaje)	2,7	2,2	3,1	3,9	2,2
Déficit público / PIB (porcentaje)	< 2,0	7,2	12,5	0,7	0,7
Tasa de inflación (porcentaje)	< 5%	17,6	88,4	21,2	7,4
Características de las políticas	Estable, adaptable y coordinado	Menos estable, no coherente, rígido (reformas retrasadas)	Menos estable, no coherente, rígido (las reformas comienzan)	Crecientemente estable, no coherente, menos rígido (las reformas continúan)	Estable y adaptable (macropolíticas), menos coordinado, más rígido (reformas estancadas)
Gasto social	Orientado al sector privado / Clientelista				Crecientemente orientado al público
Política macroeconómica	Disciplinado	Deficitario	Volátil	Disciplinado	
Tasa de intercambio	Tasa fija		Tasa controlada	Tasa flotante	Tasa flotante
Política comercial	Economía cerrada		Acceso al GATT	TLCAN	
Ingresos fiscales	Baja tasa de ingresos				
Ingresos petroleros	Aumentando		Volátil	Estable	Disminuyendo
Política de pensiones	Sistema de reparto (<i>Pay-as-you-go</i>)		Únicamente reforma del sector privado		
Política energética	Monopolios en petróleo y electricidad controlados por el Estado				
Política laboral	Régimen dual para los sectores público y privado, sin cambio regulador				

Fuente: cálculos de los autores con base en la serie INEGI y en la serie del Banco de México.

¹ Tasas anuales promedio por periodo, excepto cuando son expresamente señaladas.

mica era clara y estaban disponibles tres opciones políticas. En primer lugar, cambiar hacia un modelo de economía abierta orientado hacia las exportaciones que permitiera mejorar los problemas de la balanza de pagos. En segundo lugar, incrementar los ingresos tributarios mediante una reforma fiscal, los cuales representaban solo el 12% del PIB en 1975 (Clavijo y Valdivieso, 2000), para aliviar las crecientes presiones de gasto. Cualquiera de estas dos opciones hubiera implicado adaptar las políticas públicas a las cambiantes condiciones del entorno económico. Este tipo de reformas, sin embargo, habría generado un fuerte conflicto distributivo entre los grupos empresariales y corporativos beneficiados directamente por las políticas existentes hasta entonces.

Reacios a buscar un consenso político para abrir la economía o aumentar los impuestos, los presidentes Luis Echeverría (1970-76) y José López Portillo (1976-82) eligieron una tercera opción: recurrir a mayores niveles de gasto público para sostener el crecimiento. Para financiar este gasto deficitario, ambos gobiernos recurrieron a la inflación y al endeudamiento externo que se hizo disponible poco después del embargo petrolero de 1973. La implementación de políticas populistas, sin embargo, acabó con la estabilidad macroeconómica. Para 1976, el déficit del sector público excedió el 9% del PIB y el peso se devaluó más del 70%, después de 22 años de estabilidad (Bazdresch y Levy, 1991). El descubrimiento de grandes reservas petroleras a mediados de la década de 1970 hizo viables las políticas populistas, ya que la expectativa de ingresos del petróleo aliviaba cualquier limitación financiera en el gobierno. Entre 1976 y 1981, el gasto público se elevó dramáticamente. Cuando los precios del petróleo cayeron en 1981, la deuda externa se duplicó en menos de un año. Para 1982, el déficit público excedió el 16% del PIB en medio de otra severa devaluación del peso y la expropiación bancaria.

La crisis de 1981-82 marcó el final del periodo populista y, casi de manera inevitable, desencadenó ajustes económicos radicales y reformas estructurales. El presidente Miguel de la Madrid (1982-88), quien depositó su confianza en los así llamados tecnócratas neoliberales (Centeno, 1997), redujo el gasto público para atender los descomunales pagos de la deuda externa, pero fue incapaz de controlar la inflación, la cual alcanzó el punto más alto de todos los tiempos en 1987. El presidente Carlos Salinas (1988-94) continuó las reformas económicas de su predecesor: mitigando la inflación y el déficit, privatizando empresas estatales, liberalizando el comercio y el sector financiero, desregulando, renego-

ciendo la deuda externa, y promovió una reforma del régimen ejidal de tenencia de la tierra así como la independencia del banco central. Notablemente, los pactos salariales y de estabilización para controlar la inflación evidenciaron la capacidad del presidente Salinas para alcanzar un acuerdo intertemporal creíble con actores clave, al poco tiempo de ocupar la presidencia. Después de que México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1985, la apertura económica se volvió definitiva cuando el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) entró en vigencia en 1994.

A pesar de sus éxitos parciales, el PFP altamente centralizado no fue suficientemente flexible para hacer frente a un déficit profundo en la cuenta capital ni para ajustar a tiempo el tipo de cambio y con eso evitar otra crisis de fin de sexenio. En medio de levantamientos guerrilleros en Chiapas y de asesinatos políticos sin precedentes, Salinas fue reacio a ajustar el peso antes de las elecciones de 1994. Esto condujo a una devaluación abrupta de más del 60% en diciembre de ese mismo año, seis meses después de llevarse a cabo la elección y tan solo tres semanas después de que el entrante presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) tomara el cargo (Gil-Díaz y Carstens, 1996). Mientras que el PIB se redujo en un 6,9% en 1995, el presidente Zedillo restauró la estabilidad económica con un incremento de emergencia en los impuestos y un régimen de tipo de cambio flotante. Desde entonces, las políticas macroeconómica y cambiaria han probado ser mucho más estables y flexibles.

Debido a la organización clientelista del gobierno de partido hegemónico, el gasto social se utilizó para beneficiar a los pilares corporativistas del régimen, cuya base era predominantemente urbana. El crecimiento económico entre 1950 y principios de la década de 1980 mejoró los estándares de vida en todo el país: el coeficiente de Gini cayó del 0,52 en 1950 al 0,42 en 1984 y la proporción de la población bajo la línea de pobreza cayó del 73% al 30,2% en el mismo periodo (Székely, 2005). Sin embargo, dicho crecimiento fracasó en ayudar a la población rural: en 1984, el 61,5% (28,5%) de la población rural (urbana) pertenecía a los cuatro últimos deciles más pobres en cuanto al ingreso (Lustig, 1998). A la población rural no le quedaban muchas más opciones que establecer un ejido y solicitar el título de esta propiedad colectiva, que a menudo tomaba años para que el gobierno lo otorgara (Warman, 2001), abandonar el campo e ir a la ciudad, o emigrar a Estados Unidos. El sesgo urbano en las políticas de gasto se refleja en el hecho de que, para 1988,

el área de la Ciudad de México concentraba el 70% de los subsidios alimentarios (Scott, 2004). Y cuando las políticas públicas mostraron ser incapaces de adaptarse a las cambiantes condiciones económicas, la volatilidad de las crisis económicas tuvo enormes costos sociales (Bazdresch y Levy, 1991).

El periodo de reforma entre 1982 y 1997 ilustra el alcance y los límites del gobierno hegemónico unipartidista. Las más grandes reformas tuvieron lugar solamente después de una crisis y algunas otras políticas que favorecían a grupos cercanos al PRI no cambiaron ni siquiera tras las crisis recurrentes. Las exportaciones crecieron y se diversificaron, pero los ingresos públicos permanecieron dependientes de las rentas del petróleo. Aunque las leyes tributarias se cambiaban frecuentemente, los ingresos reales se mantenían bajos. El sistema de pensiones del sector privado fue renovado en los años noventa, pero las pensiones públicas no cambiaron hasta 2008. A pesar de que el TLC incentivó la inversión y las exportaciones, el sector energético permaneció bajo el control de un monopolio estatal. La liberalización económica demostró ser más fácil de lograr que la reforma del sector público: varias reformas de segunda generación no fueron aprobadas, incluso bajo el mandato del PRI unificado.

Políticas públicas bajo un gobierno dividido: 1997 a 2006

Como consecuencia de las crisis económicas recurrentes y de sucesivas reformas políticas, el PRI cedió terreno gradualmente en la Cámara de Diputados, y perdió su posición de mayoría en 1997. En medio de un panorama macroeconómico sólido, la transición presidencial de 2000 estuvo libre de crisis por primera vez en 24 años. Con la elección de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, en 2000 y de Felipe Calderón en 2006, algunas áreas de políticas públicas permanecieron estables. La disciplina presupuestal permanece equilibrada y la política monetaria continúa orientada a mantener una baja inflación y a una tasa de cambio estable. Las políticas públicas se orientaron más a proveer el interés público, en gran parte debido a programas de inversión social como Progresá / Oportunidades, puesto en marcha en 1997. Sin embargo, otras políticas se volvieron más rígidas: el Congreso debatió sin éxito reformas generales del sistema tributario, así como la reforma energética y la reelección legislativa.

La implementación de políticas públicas nuevas y de políticas existentes es ahora menos coordinada debido a una descentralización del proceso de formulación de políticas y a un mayor número de actores clave. El proceso presupuestario, que previamente se veía simplificado bajo un mandato unipartidista, se volvió mucho más complejo bajo un gobierno dividido: ahora son necesarias dos coaliciones legislativas para aprobar el paquete presupuestal, una en la Cámara de Diputados para aprobar el proyecto de egresos y otra más que incluya al Senado para la Ley de ingresos (Casar, 2001). La negociación del presupuesto para 2004 condujo a una controversia constitucional relacionada con los poderes de veto del presidente en asuntos presupuestarios. Por otro lado, el incremento de transferencias subnacionales cambió la orientación de las políticas hacia municipios y estados previamente marginados (Flammand, 2007), como se analizará en la última sección de este capítulo.

Las políticas macroeconómicas y de tipo de cambio son quizá las más estables de los últimos 12 años en México. Tras un periodo de volatilidad y devaluaciones recurrentes, la política monetaria se volvió estable y disciplinada. Desde 1995, el régimen flotante y un banco central semi independiente reforzaron esta característica (Clavijo y Valdivieso, 2000; Boyland, 2001). Bajo el gobierno dividido, el ejecutivo y la legislatura han continuado apoyando las políticas de la apertura económica.

El gobierno dividido ha exacerbado la rigidez de ciertas políticas observada en el largo plazo. Históricamente, los bajos ingresos fiscales han impuesto un límite crítico a las capacidades del Estado mexicano: excluyendo los ingresos del petróleo, los ingresos fiscales promediaban tan solo 9,7% del PIB entre 1977 y 2002. Aunque los formuladores de políticas federales reformaron los códigos tributarios y modernizaron las agencias de ingresos fiscales, las tasas de recaudación efectiva de impuestos permanecen bajas porque los ciudadanos y el Estado rehúsan eliminar las lagunas fiscales y exenciones regresivas (Lehoucq, 2006). Aunque el presidente Zedillo reformó las pensiones privadas (Madrid, 2003), no fue solo hasta principios de 2007 que el presidente Felipe Calderón, del PAN (2006-12), llegó a un acuerdo con los líderes corporativistas para reformar las pensiones de los nuevos trabajadores del sector público. Pero continúa sin reformarse la legislación laboral, a pesar de que un anticuado código laboral otorga privilegios a los viejos sindicatos corporativistas que, en 1997, incluían solo el 12,9% de la fuerza laboral (Bensusán, 2004). Las exportaciones petroleras de PEMEX

hoy día representan menos del 10% de las exportaciones totales, pero representan la tercera parte de los ingresos totales, lo cual a su vez erosiona las capacidades de inversión de PEMEX (Shields, 2003). Debido a que se requieren cambios constitucionales, abrir el sector energético a los inversionistas privados ha probado ser mucho más difícil que otras reformas (Banco Mundial, 2004b).

Por otro lado, el gobierno dividido ha traído consigo una mayor orientación hacia el interés público en otras políticas, como lo muestra la inversión en educación y en políticas rurales y alimentarias. En la década de 1980, por ejemplo, los controles de precios beneficiaron mayormente a los grandes productores y los subsidios al consumo se concentraron en áreas urbanas (Friedmann, Lustig y Legovini, 1995). El enfoque de la política rural cambió significativamente en los años noventa cuando programas sociales como el Progreso / Oportunidades redirigieron subsidios focalizados hacia las áreas rurales y marginadas, en vez de los subsidios sesgados del pasado. La incidencia de estos programas en los deciles más bajos de ingreso subió del 8% al 33% entre 1994 y 2002 (Scott, 2004). Con el gobierno dividido, han aumentado los programas de inversión en agricultura, educación y salud destinados a los grupos de más bajos ingresos. La inversión en programas sociales, como porcentaje del PIB, se ha incrementado al igual que la proporción de estos recursos dirigida a los residentes rurales (Banco Mundial, 2004b).

El proceso de formulación de políticas (PFP)

Un gobierno unificado y el control corporativista de la economía hicieron de un presidente constitucionalmente débil el eje de un acuerdo intertemporal que estableció límites no escritos, pero importantes, sobre su autoridad. Este PFP era sensible a los cambios en las preferencias del ejecutivo y proporcionaba beneficios particulares a los pilares corporativistas del régimen. La formulación de políticas se volvió menos coordinada y menos sensible a los cambios en las preferencias del presidente después de que el PRI perdió su mayoría en el Congreso en 1997. Así mismo, el PFP se ha enfocado menos en intereses particulares, toda vez que los sectores rurales y más pobres de la población se han vuelto beneficiarios de diversas políticas públicas, algunas incluso bastante innovadoras.

El PFP del gobierno unificado

La principal característica del presidencialismo fue el reducido número de actores clave involucrados. Los jugadores clave fueron el presidente, junto con su gabinete y sus asesores, y los líderes corporativistas. Los miembros más importantes del gabinete fueron el secretario de Hacienda Pública y el secretario de Gobernación (Ortiz Mena, 1998). La importancia del secretario de Hacienda radicó en el control que ejercía sobre los gastos e ingresos. El secretario de Gobernación era responsable de la administración política interna y lideraba las agencias de inteligencia, que controlaban tanto a oponentes como a miembros del régimen (Aguayo Quezada, 2001). El secretario de Gobernación supervisó los gobiernos estatal y municipal y orquestó la implementación de recursos que permitieron al PRI poseer el control de la gran mayoría de los puestos de elección en el país hasta la década de 1990 (Molinar Horcasitas, 1991).

Los líderes de los sectores corporativistas, cuyos representantes se ubicaron en el Congreso y ocupaban las agencias y los departamentos del ejecutivo, fueron también jugadores clave durante el auge del presidencialismo. El presidente Lázaro Cárdenas (1934-40) comenzó la organización por sectores de la sociedad mexicana. La membresía del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se basó en la afiliación de campesinos, obreros, militares, así como del sector popular. En retribución por un ejido (una concesión comunal otorgada a un grupo de peticionarios), los campesinos típicamente se unían a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Los obreros industriales y los artesanos urbanos se volvían miembros de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) (Middlebrook, 1995). El PRM también creó un sector militar, reconociendo la amenaza que representaba el gran número de soldados y oficiales que habían peleado durante la Revolución Mexicana (1910-20), en la cual pereció uno de cada 10 mexicanos. En 1940, el régimen disolvió el sector militar (Camp, 1992). Finalmente, los empleados del sector público, los profesionales de clase media y cualquier otro empleado no perteneciente a alguno de los grupos ya mencionados se unieron a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Aunque la familia revolucionaria no tenía un lugar oficial para los capitalistas, el PRI creó asociaciones del más alto nivel en las cuales se encontraban los dueños de industrias, comerciantes y banqueros. La ideología nacionalista revolucionaria exaltó el control público sobre la

economía, aunque el realismo económico condujo al PRI a incorporar al sector privado dentro del régimen, así sea por fuera del partido y de las agencias oficiales (Purcell y Purcell, 1977).

Los textos canónicos del periodo clásico del autoritarismo mexicano están de acuerdo en que el presidente, su gabinete y los líderes de los sectores corporativistas no representaron los intereses de la mayoría de los mexicanos. Según el libro clásico de Pablo González Casanova (1970), *Democracia en México*, la mayoría de mexicanos —muchos de los cuales vivieron en las áreas rurales más pobres o migraron a Estados Unidos o a las áreas urbanas— pertenecieron a lo que él llamó los sectores “marginales”. A diferencia de los miembros de los sectores formales urbanos —la mayoría de los cuales pertenecían a una de las corporaciones—, el régimen no les permitió hacer protestas a los sectores marginales. A los miembros del sector formal se les permitió incluso buscar compensación por sus demandas, aunque fuera únicamente a través de los líderes oficialmente reconocidos, que en su mayoría respondían más a los intereses del régimen que a los miembros de sus organizaciones. De acuerdo con los datos del censo de 1960, menos del 5% de los residentes rurales y más del 70% de los habitantes urbanos pertenecían a una asociación o sindicato reconocido oficialmente (González Casanova, 1970), lo cual evidencia la estrechez de la coalición del régimen y ayuda a explicar por qué sus políticas fueron tan particulares.

La discrecionalidad fue el segundo sello del proceso de formulación de políticas bajo el presidencialismo. Ni los tribunales ni el Congreso supervisaron al ejecutivo. Las estaciones de televisión controladas por el Estado pregonaban los éxitos del régimen, criticaron pocas de sus fallas y discutieron escasamente los asuntos públicos. Dependientes de los ingresos publicitarios pagados por las agencias estatales, los medios de comunicación impresos no divulgaban análisis críticos de las políticas del régimen (Lawson, 2002). El cénit del control del régimen de la prensa se dio a finales de los años sesenta, cuando los periódicos no reportaron la masacre de estudiantes de 1968 (Scherer-García y Monsiváis, 2003).

La realidad de un mandato hegemónico unipartidista significó que el jefe del ejecutivo consultara con sus asesores, miembros del gabinete y líderes corporativistas, antes de enviar cualquier proyecto de ley al Congreso. La aprobación legislativa de la mayoría de sus proyectos de ley fue automática. El proceso de formulación de políticas de corte redistributivo, es decir, las que impondrían costos a algún sector económico

organizado –por ejemplo, los empresarios, agricultores a gran escala o banqueros–, se volvió incluso más reservado. La decisión del presidente López Mateos (1964-70) de requerir a los empresarios el reparto de utilidades entre sus trabajadores no fue discutida con los líderes laborales, ni mucho menos con los empresarios, de acuerdo con el relato de Susan Kaufman Purcell (1975). El proyecto de ley pertinente fue enviado al Congreso al final del año legislativo para asegurar que sus medidas no fueran debatidas públicamente. El presidente Echeverría también reformó calladamente a Conasupo, la junta de comercialización del Estado que compraba materias primas y las revendía a precios subsidiados, ya que sus programas hacían poco para frenar la emigración rural y paliar la pobreza de los ejidatarios (Grindle, 1977). De acuerdo con una filosofía económica estatista, el presidente Echeverría animó a los encargados de Conasupo a rediseñar sus programas para dejar de comprar materias primas a los grandes productores agrícolas (a quienes el régimen también compensó con enormes y costosos proyectos de irrigación, garantías de préstamos, créditos y similares) y adquirirlas de los pequeños agricultores. Nuevamente, el programa fue rediseñado en secreto para impedir que los intereses bien organizados se movilizaran contra el cambio de las prioridades de desarrollo.

Únicamente el presidente López Portillo (1976-82) y sus más cercanos asesores tenían información de que el sexenio finalizaría con la nacionalización de la banca. Una vez que el presidente obtuvo la aprobación legislativa para la reforma, los empresarios se dividieron en cuanto a la respuesta a esta transgresión de los derechos de propiedad (Elizondo Mayer-Serra, 2001). Los más radicales –muchos de ellos establecidos en la ciudad norteña de Monterrey– organizaron protestas y presentaron un recurso de amparo ante la Suprema Corte. Otros aceptaron el cambio en el statu quo e intentaron asegurar una compensación generosa por sus bienes, muchos de los cuales eran deficitarios. La revisión judicial fue infructuosa porque la Suprema Corte declaró que el recurso fue “sobreseído”, según palabras de los ministros, por las enmiendas constitucionales que el Congreso había promulgado tras la expropiación de los activos bancarios. Las protestas se disiparon a medida que los banqueros negociaron los términos de su compensación con el nuevo presidente Miguel de la Madrid (1976-82).

Mientras que los miembros de la familia revolucionaria rara vez desafiaban en público la supremacía del presidente, los líderes de los grupos

corporativistas le prestaban apoyo debido a que usaban canales privados para proteger sus posiciones (e ingresos) en la sociedad mexicana. A pesar de los lazos personales que tenían con los líderes del régimen, el PFP y la formulación de políticas permanecieron estables. Acorde con la teoría constitucional clásica, el ejecutivo organizó elecciones y una legislatura dominada por el PRI certificó sus resultados (Lehoucq, 2002). Los ministros de la Suprema Corte de Justicia servían en periodos vitalicios. Los diputados y senadores no podían reelegirse, pero el régimen recompensaba su lealtad ubicándolos en otras posiciones políticas al dejar la curul. Aunque la constitución también prohibía la reelección del presidente, este designaba sin problemas a su sucesor inmediato (Castañeda, 1999). El *dedazo*, en el argot político mexicano, mantuvo la continuidad política y así garantizó a los miembros de la familia revolucionaria que desertar del régimen era la peor estrategia. El presidente, que contaba con un horizonte temporal más amplio y con mayores instrumentos de control, era el eje del sistema.

Los cambios del PFP: democratización y gobierno dividido

La supervivencia del PRI es uno de los enigmas más intrigantes de la teoría democrática empírica. La teoría de la modernización sugiere que el crecimiento económico conduce a las sociedades a despojarse de gobiernos autoritarios cuando el PIB per cápita sobrepasa los US\$4.115 (Przeworski y otros, 2000). Sin embargo, aun cuando la economía mexicana ya había rebasado un nivel de US\$4.000 de PIB per cápita en 1970, el PRI permaneció en el poder por dos décadas más.

Las repetidas crisis políticas y económicas deterioraron las negociaciones que mantenían al presidencialismo. Los movimientos sociales y los sindicalistas redirigieron su apoyo a los partidos de izquierda en respuesta al abandono del PRI de un modelo económico estatista (Bruhn, 1997). La desafección con el PRI también condujo a los votantes urbanos a apoyar a los partidos de izquierda o al PAN, de centro-derecha (Domínguez y Lawson, 2004). De manera similar, los empresarios comenzaron a apoyar al PAN en reacción contra las arbitrariedades del gobierno (como la nacionalización de la banca en 1982) y porque los exportadores demandaban libre comercio de manera más insistente (Thacker, 2000). Por consiguiente, las protestas políticas y la reforma económica condujeron al desarrollo de un sistema multipartidista.

La proporción del voto del PRI y de las curules legislativas disminuyó de forma constante después de las nutridas y controvertidas elecciones de 1988 (*véase* cuadro 8.2). Los resultados oficiales indican que Salinas ganó 50% de los votos, contra 32% del izquierdista Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del presidente Lázaro Cárdenas [1934-40]) y 17% de Manuel Clouthier, de centro-derecha. Castañeda (1999) sugiere que el colapso del sistema de cómputo en la noche de la jornada electoral permitió al régimen manipular las actas de casilla en favor de Salinas. Jorge Domínguez y James McCann (1997) comparan los estudios de los votantes y los no votantes para sugerir que Salinas habría ganado las elecciones, pero por menos que una mayoría absoluta de los votos. La controvertida elección de Salinas también desencadenó una larga década de innovación institucional que condujo al establecimiento de un sistema de institutos electorales autónomos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Eisenstadt, 2003) y a elecciones cada vez más competitivas.

Las elecciones de mitad de periodo de 1997 marcan el cambio de un proceso de formulación de políticas cerrado y reservado a uno sustancialmente más abierto y transparente. La democratización ha fortalecido el papel de la opinión pública en la vida política (Moreno, 2003). Una opinión pública cada vez más activa genera información previamente no disponible sobre el desempeño del gobierno y la política en general (Lawson, 2002). A medida que emerge un proceso político formal, los ciudadanos y los empleados públicos del Estado están construyendo un nuevo sistema político. Las nuevas leyes electorales han dado lugar a un sistema multipartidista que, en el contexto de gobiernos divididos y acuerdos federales, continúa privilegiando los intereses corporativistas, aun cuando los intereses regionales y rurales cada vez reciben mayores participaciones del gasto público. La activación de la separación de poderes también ha confiado a la Suprema Corte la función de arbitrar las relaciones entre los poderes del Estado y actuar de esta manera como la intérprete de una nueva y, hasta el momento, indefinida negociación intertemporal entre formuladores de políticas y líderes de partido.

Las siguientes secciones examinan los fundamentos institucionales clave del PFP. Analizan los escenarios institucionales (reglas electorales y el sistema de partidos, el Congreso, el poder judicial y el federalismo) que dan forma al funcionamiento del proceso de formulación de políticas. El análisis hace énfasis tanto en las continuidades como en

Cuadro 8.2 El equilibrio partidista del poder entre el presidente y el Congreso, México, 1952-2003

Año de elección	Presidente	Partido del presidente	Porcentaje de votos	Participación ¹	Porcentaje de curules en la Cámara de Diputados ²	Porcentaje de curules en el Senado ³
1952	Adolfo Ruiz Cortines	PRI	74,3	49,5	93,8	100
1955			—	—	94,4	—
1958	Adolfo López Mateos	PRI	90,4	50,1	94,4	100
1961			—	—	96,6	—
1964	Gustavo Díaz Ordaz	PRI	88,8	47,5	83,3	100
1967			—	—	83,5	—
1970	Luis Echeverría	PRI	85,9	59	83,6	100
1973			—	—	81,8	—
1976	José López Portillo	PRI	100	58,7	82,3	100
1979			—	—	74	—
1982	Miguel de la Madrid	PRI	72,5	60,7	74,8	100
1985			—	—	72,3	—
1988	Carlos Salinas	PRI	51,2	42,9	52	93,7
1991			—	—	64	95,3
1994	Ernesto Zedillo	PRI	50,2	66,8	60	74,2
1997			—	—	47,8	60,9
2000	Vicente Fox	PAN	42,5	64	44,6	39,8
2003			—	—	30,2	—
2006	Felipe Calderón	PAN	36,69	59	41,2	40,6

Fuentes: para los datos sobre la composición de la Cámara de Diputados entre 1952 y 1994, véase Nacif (2002). A excepción de los resultados de 2006, la fuente para el resto de la información es Schedler (2004). La fuente para las elecciones de 2006 es el Instituto Federal Electoral (IFE) (<http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.918360bce8aa6a3e2b2e8170241000a0/>, consultado el 7 de mayo de 2007).

¹ Votos válidos en las elecciones presidenciales/votos registrados.

² Porcentajes de curules controladas por el partido del presidente en la Cámara de Diputados, la cual se renueva totalmente cada tres años.

³ Porcentajes de curules controladas por el partido del presidente en el Senado. El Senado se renueva totalmente cada seis años en elecciones simultáneas con la presidencia y la Cámara de Diputados. Sin embargo, desde 1988 hasta 1994, el Senado experimentó renovación parcial en las tambaleantes elecciones realizadas cada tres años.

los cambios en la dinámica institucional asociada con la transición del mandato hegemónico unipartidista al gobierno dividido.

Leyes electorales y partidos políticos

Hasta la década de 1990, las elecciones no competitivas, los procedimientos centralizados de nominación y la prohibición de la reelección legislativa hicieron que los legisladores dependieran del presidente y de los sectores corporativistas del PRI. La urbanización creó gradualmente bases electorales en favor del cambio democrático y en favor de la liberalización económica (PAN) o en contra de esta (PRD). Aunque la proporción de los cargos de elección popular del PRI continúa disminuyendo, pequeñas organizaciones del sector agrícola han incrementado su participación en las curules del PRI, ya que la fórmula electoral y el reducido tamaño de los distritos electorales hacen a la legislatura más sensible a los intereses rurales y regionales. Por consiguiente, el legislador medio está cada vez más en desacuerdo con un presidente elegido en una circunscripción electoral nacional, especialmente una que representa los intereses y los puntos de vista del votante mexicano mediano, cuya base es relativamente más urbana.

Circunscripciones e incentivos

Junto con Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, México es uno de los cinco países que otorgan la presidencia al ganador por mayoría relativa (Negretto, 2007). Aunque el presidente es elegido en un distrito nacional, los legisladores representan demarcaciones más pequeñas. Durante el auge del presidencialismo mexicano, los efectos de estas diferencias fueron silenciados porque la representación corporativista también creó diputados y senadores que respondían al presidente y a las asociaciones del más alto nivel.

Hasta la década de 1960, el votante mediano vivía en un área rural. No estaba bien educado y sus hijos no siempre terminaban la escuela primaria. Lo que indicaba que, probablemente, era miembro de un ejido o un trabajador agrícola sin tierra. En cualquier caso, recibía pocos beneficios del Estado mexicano. Si era miembro de un ejido, estaba en deuda con los líderes comunales nombrados por el PRI, no tenía acceso a servicios de salud ni a derechos de pensión. Por lo general, la petición de tierras duraba una década, tiempo en el cual los pequeños campe-

sinos daban sus votos al PRI y los líderes comunales eran operadores locales de este (Warman, 2001).

Desde la década de 1970, la población mexicana se ha vuelto gradualmente más urbana, más educada y, de esta manera, menos identificada con el PRI. Para la época de las elecciones generales de 1988, poco menos de la mitad de los encuestados se identificaba fuerte o débilmente con dicho partido. Entre 1989 y 2002, un promedio de 35,2% de los encuestados se identificó fuertemente o de alguna manera con el PRI. En el mismo periodo, la identificación con el PRD y el PAN aumentó gradualmente, manteniendo la lealtad de 11,5% y 19,8%, en promedio, de los encuestados, respectivamente. A lo largo de este periodo, un poco menos de la tercera parte de los encuestados permaneció independiente (Moreno, 2003). En 2006, seis años después de que el PRI perdiera la presidencia, la participación de los seguidores del PRI en el electorado había caído al 23%. Una quinta parte de los encuestados continuó identificándose con el PAN. El porcentaje de seguidores del PRD se incrementó ligeramente al 15% del electorado. El día de elecciones de 2006, el 37% de los encuestados se identificó como independiente (Moreno y Méndez, 2006: 50).

En la década de 1990, la urbanización y la oposición política también crearon un nuevo sistema de partidos. Usando la Encuesta Mundial de Valores, Alejandro Moreno (2003) muestra que, para las dos terceras partes de los encuestados que pudieron ubicarse a sí mismos en una escala de uno a cinco como izquierda o derecha, las preferencias electorales están normalmente sesgadas hacia la derecha. Entre 1990 y 2000, la ubicación promedio del ciudadano mexicano se trasladó del 3,14 al 3,45 en una escala de cinco puntos, en la cual 1 es la izquierda y 5 es la derecha. Aunque el PRI históricamente se manifestó a favor de una economía cerrada y nacionalista, para la década de 1990 sus seguidores (quizás en deferencia con la cúpula del partido) tendieron a favorecer las políticas de mercado. Los votantes del PRD, al contrario, favorecieron abiertamente la redistribución social. Quienes se identificaban con el PAN estaban más interesados en la redistribución social a mediados de la década de 1990 de lo que estuvieron los votantes del PRI. Cuando llegó la elección de 2000, sin embargo, tanto el PAN como el PRI habían virado hacia la izquierda en las políticas económicas. Para 2006, los ciudadanos que se identificaban con el PRI tomaron posiciones de mayor tendencia a la izquierda en los asuntos redistributivos que los del

PAN, aun cuando los priístas eran ligeramente más conservadores en los asuntos morales o sociales que los panistas (Moreno, 2006; Bruhn y Greene, 2007).

El sistema electoral mixto de México para conformar el Congreso es uno de los menos proporcionales de su clase y sus características clave datan de 1977 (Molinar Horcasitas y Weldon, 2001). A diferencia del sistema mixto alemán, la distribución partidista de curules en el Congreso no sigue un reparto proporcional. Desde 1977 ha habido 300 distritos uninominales, donde se eligen diputados por mayoría relativa, y 100 plurinominales. En 1986, una reforma constitucional duplicó a 200 el número de legisladores de representación proporcional. Desde 1988, los votantes eligen simultáneamente a sus diputados de distritos uninominales y de plurinominales. Las leyes electorales permiten una desproporcionalidad de hasta 8% entre el voto popular y la distribución de curules (Calvo y Escobar, 2003). Desde 1933, ningún legislador se ha reelegido de forma consecutiva.

El cuadro 8.3 enumera la composición de los sectores de los diputados del PRI entre 1943 y 2003. Los datos indican que el sector popular siempre ha tenido el mayor número de representantes en la Cámara de Diputados. El sector popular incluye miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE), FSTSE y diversas agrupaciones profesionales. Las cifras también indican que los trabajadores han perdido gradualmente su representación en el Congreso. Los sindicatos experimentaron una disminución en la representación de un máximo de 29,6% de todos los diputados del PRI, en 1976, a un mínimo de 7,6% en 2003. Los representantes de pequeños campesinos o del sector agrario aumentaron de un mínimo de 14,0% en 1991 a un máximo de 37,8% en 1997. La última columna del cuadro 8.3 muestra la cantidad de curules legislativas que la oposición ganó durante estos años, así como la representación corporativista en el Congreso.

Tanto el PRI como los otros partidos presentan candidatos que buscan adaptarse a las preferencias de los votantes estatales y locales. Un número creciente de diputados y senadores ha mantenido los cargos de elección a nivel estatal. Los legisladores con experiencia burocrática federal únicamente, o los que vienen directamente de una de las corporaciones del PRI, cuentan en la disminución del número de curules obtenidas por los candidatos a diputados del PRI. Según Joy Langston (2002), entre 1985 y 1997, el número de candidatos a diputados por el

Cuadro 8.3 Afiliación corporativista de diputados del PRI, México, 1964-2003

Periodo legislativo	Número de diputados	Sectores del PRI, porcentaje			Diputados de la oposición, porcentaje ¹
		Campesino	Laboral	Popular	
1964-66	N = 178	27,0	19,7	53,4	16,7
1967-69	N = 173	25,4	22,0	52,6	16,5
1970-72	N = 177	26,6	20,3	53,1	16,4
1973-75	N = 192	27,1	19,8	53,1	17,2
1976-78	N = 196	28,6	29,6	41,8	16,7
1979-81	N = 400	16,0	23,0	60,7	26,0
1982-84	N = 400	17,7	23,2	59,0	25,2
1985-87	N = 40	17,5	24,5	58,0	26,7
1988-90	N = 500	17,0	21,0	62,0	48,0
1991-93	N = 500	14,0	15,0	71,0	36,0
1994-96	N = 500				40,0
1997-99	N = 500	37,8	11,0	50,0	52,2
2000-02	N = 500				55,4
2003-05	N = 500	28,2	7,6	50,9	69,8
Promedio		23,4	19,8	55,4	32,2

Fuentes: para 1964-1976, Smith (1979); para 1979, Pacheco Méndez (2000); para 1988 y 1991, Reyes del Campillo (1992); para 1982, 1985 y 1997, Langston (2002). (Las estimaciones de Pacheco Méndez para 1985 y 1997 están dentro de uno o dos puntos porcentuales de las de Langston.) Para 2003, véase "Van partidos por voto rural", *La Reforma*, febrero 10, 2003, p. 8. La última columna viene del cuadro 6.

¹ Hasta 2000, la oposición estaba compuesta de partidos opositores al PRI.

PRI, que habían sido gobernadores o miembros de los partidos a nivel estatal, se incrementó en 14,0% y 9,3% respectivamente. De manera inversa, los candidatos del PRI para la cámara que vienen del gabinete presidencial o de un sector corporativista cayeron entre 7% y 11% desde 1985 hasta 1997. Langston (2007) señala que, entre 1982 y 2000, los candidatos del PRI para el Senado (sin lista), que venían de alguno de los sectores corporativistas, cayeron del 46% al 15% en todos los casos. Asimismo, el número de candidatos que viene de un puesto del gobierno federal cayó del 38% al 10% del total.

Como la política se ha vuelto más competitiva en México, la participación del PRI en las votaciones distritales (como la del Partido Peronista en Argentina) se asocia positivamente con la proporción rural de la población del distrito (Gibson, 1997). Calculamos que entre los distritos predominantemente rurales –el 25% del total– el PRI obtuvo el 90% de los votos en la elección de 1997 y el 81% en las elecciones de

2000. En contraste, en esas elecciones, en los distritos de mayoría urbana el PRI ganó solo 38% y 6% de la votación, respectivamente.² Usando los datos de la encuesta poselectoral del CIDE de 1997, Ulises Beltrán (2000) demuestra que los votantes rurales tienen más probabilidades de apoyar al partido en el gobierno (o PRI), incluso si el encuestado cree que la situación económica ha empeorado. La lealtad hacia un partido que ha otorgado garantías de tierras y bienes particulares en distritos con votantes pobres, dispersos y difíciles de alcanzar puede explicar por qué muchos votantes siguen siendo priístas.

La dependencia de distritos rurales ayuda a explicar por qué las administraciones de Salinas (1988-94) y de Zedillo (1994-2000) iniciaron grandes programas redistributivos. El presidente Salinas lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, el cual entregó una panoplia de servicios sociales a las comunidades de bajos ingresos en todo el país (Magaloni, 2006), pocos de los cuales tuvieron efecto en el sesgo urbano de las políticas públicas. El presidente Zedillo inició el programa Progresá, el cual brinda ingresos, servicios nutricionales y educativos a las familias más pobres. Este programa, que la administración Fox expandió y renombró Oportunidades, se ha convertido en un programa de lucha contra la pobreza reconocido internacionalmente que, junto con otros cinco programas sociales (de un total de 20), favorece a los habitantes rurales sobre los urbanos (Scott, 2004).

La dependencia de distritos rurales puede influir en la búsqueda del PRI de programas alternativos de lucha contra la pobreza; la incertidumbre sobre su control anima al PRI y a sus rivales a realizar ofertas para el apoyo de los votantes rurales. En las elecciones intermedias del periodo de 2003, la proporción de los distritos rurales del PRI cayó al 56,9%, incluso habiéndose recuperado al ganar 30,8% de la mayoría de los distritos urbanos. Los votantes rurales son importantes, ya que del 26% (79 de 300) al 38,3% (115) de los distritos de mayoría son rurales. Otro 15%

² Una sección se clasifica aquí como rural si el Registro Federal de Electores clasifica como rural el 50% o más de estas secciones, que es la jurisdicción de más alto nivel de cada distrito dentro de la cual están agrupadas las estaciones de votación. Esta clasificación de secciones electorales refleja la redistribución de distritos de 1996 del Instituto Federal Electoral (IFE) para corregir la mala distribución. Los cálculos de los autores sugieren que el 26% (o 79) de todos los distritos son rurales y el 59% (o 178) son urbanos. La clasificación de distritos del Registro difiere de algún modo de la de los autores y sugiere que 115 son rurales.

(43) a 22,6% (68) son mixtos, es decir, distritos con gran número de votantes rurales.³ Por consiguiente, dependiendo de la medida utilizada, del 41% al 60% de los distritos de mayoría se consideran rurales, aunque solamente un poco más del 25% de la población vive en áreas rurales y la agricultura contribuye con menos del 5% del PIB. La distribución de los distritos, junto con el gobierno dividido, convierte a los legisladores de las circunscripciones rurales y a los senadores de los estados marginados económicamente en jugadores fundamentales en el PRI y, por ende, en el interior del Congreso.

De la hegemonía unipartidista a la separación de poderes

Con la desaparición del gobierno unipartidista, el presidente ha perdido la capacidad de dirigir cambios en las políticas. En ausencia de un veto parcial y de otros poderes de control de agenda –como la autoridad del ejecutivo para dictar decretos de contenido legislativo o la facultad para imponer plazos al Congreso para aprobar la legislación iniciada por el ejecutivo–, el presidente mexicano es un jugador potencialmente “reactivo” en el PFP. Con su poder de veto, el presidente mexicano solo puede iniciar la legislación y esperar a que el Congreso la promulgue. Una reciente clasificación sugiere que el ejecutivo mexicano tiene uno de los poderes legislativos más débiles de América Latina (BID, 2005).

Gobierno unificado y autoritario

Weldon (1997a) sugiere que tres factores hicieron posible el presidencialismo (*véase* también Casar, 2002b). Primero, que el partido priísta unificó al gobierno; segundo, la disciplina del partido, y tercero, la capacidad del presidente para establecer la agenda del partido y sancionar la falta de cooperación entre los miembros del contingente legislativo del PRI.

³ El Registro Federal Electoral cataloga el restante 39,1% de los distritos como “concentrados urbanos” (62) o urbanos (55) (“Van partidos por voto rural”, *La Reforma*, febrero 10, 2003, p. 8). Antes de la redistribución de 1996, las áreas rurales eran incluso más sobrerrepresentadas en el Congreso, debido a que los límites de los distritos databan de 1977, y se basaban en proyecciones demográficas desde el censo poblacional de 1970 (Pacheco Méndez, 2000). Para una clasificación de distritos hasta 1988, *véase* Pacheco Méndez (2000).

El cuadro 8.4 incluye datos sobre el proceso legislativo desde la quincuagesimosexta legislatura (1991-93) hasta la sexagésima (2003-06): las últimas dos en las cuales el PRI condujo gobiernos unificados y las tres primeras en las cuales ningún partido único ha tenido la mayoría en el Congreso. Para cada legislatura, el cuadro 8.4 muestra el número de proyectos de ley aprobados e iniciados en la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fuente, al igual que el porcentaje con el que cada uno de estos contribuye al volumen total de la legislación promulgada. Los datos incluyen solo proyectos de ley originados en la Cámara de Diputados, para los cuales el Senado juega el papel de cámara de revisión. Las comisiones permanentes son formalmente las que establecen la agenda en el Congreso; lo que se debate y vota en la legislatura son los dictámenes de las comisiones, no los proyectos de ley en sí. Como el volumen de la legislación iniciada en la Cámara de Diputados ha crecido sustancialmente desde 1997, la probabilidad de que en la etapa de la comisión se abandone un proyecto de ley ha aumentado del 0,39 al 0,82 entre 1991 y 2006.

Durante el gobierno hegemónico unipartidista, el presidente tenía una alta tasa de éxito: los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo representaban entre 79,9% y 81,9% de la legislación que el Congreso promulgaba. El cuadro 8.4 indica que el presidente tenía virtualmente asegurada la aprobación legislativa de sus proyectos de ley durante el auge del PRI. La participación del ejecutivo en toda la legislación superó, por mucho, lo que las otras fuentes hicieron juntas, incluyendo los legisladores del PRI.

Aunque la oposición inició una cantidad significativa de legislación, sus proyectos de ley raramente sobrevivían a la etapa de la comisión. Los proyectos de ley de la oposición iban del 31,7% al 54,3%, pero su contribución al volumen total de la legislación de la cámara osciló entre 4,7% y 14,8%, respectivamente. Las mayorías del Congreso del PRI delegaron al ejecutivo la autoridad para legislar. Fueron responsables de, únicamente, entre 6,5% y 7,4% de toda la legislación entre 1991 y 1997. Además, el hecho de que solo el 37% de las iniciativas del PRI (y cerca del 10% de la legislación promulgada) proviniera de sus legisladores sugiere que jugaron un papel menor en la legislación. El presidente fue no solo el líder del ejecutivo, sino también el principal legislador.

Cuadro 8.4 Proyectos de ley legislativos introducidos y aprobados por la Cámara de Diputados, México, 1991-2006

Fuente	Gobierno unificado				Gobierno dividido					
	1991-94		1994-97		1997-2000		2000-03		2003-06	
	Aprobado/ introducido	Porcentaje contribución								
Ejecutivo	122/124	81,9	83/84	76,9	28/32	20,4	50/61	18,2	18/34	3,7
Diputados	26/117	17,4	24/165	22,2	108/549	78,8	210/1.060	76,4	432/2.496	89,1
PRI	11/30	7,4	7/19	6,5	15/86	10,9	54/306	19,6	170/900	35,1
PAN	4/26	2,7	8/1	7,4	31/168	22,6	65/265	23,6	95/490	19,6
PRD	2/1	1,3	3/1	2,8	20/157	14,6	45/294	16,4	69/438	14,2
Otro	1/19	0,7	5/20	4,6	17/77	12,4	21/153	7,6	92/608	19
Colectivo	8/10	5,4	1/2	0,9	25/61	18,2	25/42	9,1	6/1	1,2
Oposición	7/1	4,7	16/144	14,8	68/408	49,6	120/753	43,6	331/1.946	68,2
Senadores	0/0	0	0/0	0	0/0	0	0/0	0	19/69	3,9
Legislaturas del Estado	1/2	0,7	1/2	0,9	1/25	0,7	15/86	5,5	16/94	3,3
Total	149/243	100	108/251	100	137/606	100	275/1207	100	485/2693	100

Fuentes: 1991-2000: Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados; 2000-06: Gaceta Parlamentaria (<http://gaceta.cdhuco.org.mx>). Los datos incluyen proyectos de ley legislativos originados en la Cámara de Diputados; se omitieron permisos, legislación simbólica y minutos del Senado.

Gobierno dividido

El gobierno dividido ha transformado el papel del presidente mexicano. Privado de cualquier poder de agenda, el presidente se enfrentó a la posibilidad de volverse una fuerza meramente reactiva. Sus poderes de veto le permiten únicamente mantener el statu quo, mas no cambiarlo. De hecho, los partidos de la oposición no pueden formar una coalición mínima ganadora sin el apoyo del presidente y su partido. Sin embargo, los presidentes minoritarios necesitan el respaldo de al menos uno de los dos principales partidos de la oposición para obtener la aprobación legislativa de sus proyectos de ley.

El cuadro 8.4 muestra que ha habido un incremento sustancial en el número de proyectos de ley que no pertenecen al PRI y una notable disminución en el número de propuestas iniciadas por el ejecutivo desde mediados de la década de 1990. El presidente Zedillo (1994-2000) redujo el número de proyectos de ley que envió al Congreso, tras la pérdida de la mayoría legislativa de su partido en 1997. El número de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo cayó de un promedio de 83 a 32 por año. Con un programa legislativo más limitado, el presidente Zedillo fue capaz de mantener una tasa de éxito en el Congreso del 87,5%. La agenda legislativa de la administración se incrementó de forma muy notoria cuando el presidente Fox tomó posesión del cargo en 2000. El número total de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo llegó a 61 durante la primera mitad de su administración. Después de que Fox perdió las elecciones intermedias en 2003, su administración patrocinó únicamente 34 proyectos de ley. De hecho, durante la segunda mitad de su administración, el presidente Fox tuvo la tasa más baja de éxito (53%) que cualquier otro jefe del ejecutivo mexicano desde la formación del PRI.

El indicador más importante del impacto del gobierno dividido sobre el equilibrio constitucional del poder es la disminución de la aprobación del Congreso de la legislación iniciada por el ejecutivo. En las últimas dos legislaturas en las cuales el PRI tuvo una mayoría, el presidente inició de 76,9% a 81,9% del volumen de la legislación. Al contrario, desde 1997 hasta 2000, de la cantidad de legislación iniciada por el ejecutivo, solo 20,4% del número total de proyectos de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados. Durante la primera mitad de la administración Fox, los proyectos de ley del gobierno representaron tan solo el 18,2% del total. Después de perder las elecciones de mitad de periodo en 2003,

la influencia del presidente Fox sobre la agenda del Congreso colapsó. Su administración fue responsable de únicamente el 3,7% de todos los proyectos de ley promulgados por el Congreso entre 2003 y 2006. Al mismo tiempo, la importancia de la legislación apoyada por la oposición aumentó, contando con una proporción mayor de proyectos de ley que la llevada a cabo por el presidente y su partido juntos. Con el advenimiento del gobierno dividido, el presidente vio desvanecer su papel como legislador.

Otro aspecto significativo del proceso legislativo, reportado en el cuadro 8.4, es que el gobierno dividido no ha implicado una reducción en la producción legislativa total, aun cuando este ha complicado el proceso de promoción de reformas estructurales de segunda generación (Aparicio, 2005). El cuadro 8.4 muestra que el volumen total de la legislación, medido por el número de proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados, ha sido mayor durante el periodo del gobierno dividido que durante las dos últimas legislaturas en las cuales el PRI controló tanto el Congreso como la presidencia. La producción legislativa total subió de 104 y 98 proyectos de ley aprobados en la LV y LVI legislaturas a 275 en la LVIII legislatura y a 485 en la LIX legislatura.

Congreso: de un gobierno unipartidista a uno multipartidista

González Casanova (1970) describe el Congreso, en el auge del PRI, como una institución poco poderosa que simplemente desempeñó un papel simbólico. La delegación extensiva al ejecutivo respondió a los incentivos de carrera de los legisladores del PRI, para quienes la supervivencia política iba en contra de promover el poder del Congreso. Bajo el gobierno dividido, los legisladores han reformado los procedimientos del Congreso y han tomado un papel más activo en el PFP. Sin embargo, la prohibición constitucional de la reelección consecutiva limita la capacidad de formulación de políticas del Congreso.

El Congreso bajo el presidencialismo

Durante el auge del PRI, la mayor parte de la legislación fue, de hecho, redactada en las secretarías de Estado. El cuadro 8.4 muestra que los proyectos de ley iniciados por los diputados fluctuaron entre 19,1% y 20,1% del volumen total de la legislación entre 1991 y 1997, las dos últimas legislaturas en las cuales el PRI tuvo una mayoría en la Cámara

de Diputados. Este patrón en el proceso de legislación fue similar una década atrás, cuando la mayoría del PRI en la cámara era incluso más alta. En las legislaturas de 1982 y 1988, los proyectos de ley iniciados por los diputados llegaron a 14,3% y 22,6% de todas las leyes que los diputados aprobaron (Nacif, 1995). Weldon (1997b) ubica el origen de este patrón en los inicios de la década de 1930, apenas después de la fundación del PRI.

La contribución marginal de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados al volumen de legislación (menos del 10%) confirma que su estrategia frecuente fue delegar el borrador de las iniciativas legislativas a las dependencias del ejecutivo. Para justificar esta práctica, los legisladores del PRI utilizaron como motivos que las capacidades técnicas del Congreso eran muy limitadas en comparación con las de los departamentos del ejecutivo. Sin embargo, la delegación extensiva del ejecutivo y la incapacidad de desarrollar las capacidades técnicas necesarias fueron parte de los incentivos de carrera que los legisladores, particularmente los del PRI, enfrentaron (Ugalde, 2000).

La prohibición de la reelección consecutiva hizo del servicio legislativo un simple paso a otras posiciones políticas. Los datos sobre las carreras legislativas muestran la carencia de profesionalización entre los políticos al servicio del Congreso mexicano (Campos, 2003). Entre 1934 y 1997, un promedio de 86% de los miembros de la Cámara de Diputados prestó sus servicios únicamente por un periodo. Solo el 11% en promedio estuvo por un segundo periodo. Esta cifra cayó prácticamente a cero para aquellos que permanecieron un tercer periodo o más. Un periodo en la Cámara de Diputados era una experiencia muy importante para los políticos que buscaban una curul en el Senado. De 1982 a 1994, el 67,7% de los senadores había estado en la Cámara de Diputados por al menos un periodo. La cámara fue la experiencia previa a los cargos políticos para una tercera parte de los senadores durante ese periodo (Nacif, 1996).

Los políticos del PRI consideraron no solo los beneficios de mantener una curul en el Congreso, sino también la secuencia de puestos públicos relacionados con el servicio de este. Para aspirar al cargo de gobernador estatal, un periodo en el Congreso era la experiencia política más significativa. Después de la presidencia de la República, estas eran las posiciones más valoradas por los políticos ambiciosos. En diversos aspectos, el puesto de gobernador era más atractivo que una curul en

el Senado. La capacidad de los gobernadores para organizar equipos y recompensar la lealtad que se les prestaba los situaba en el centro de la estructura promocional a niveles municipal y estatal. Entre 1976 y 1995, el 45,2% de los gobernadores elegidos había servido con anterioridad en el Congreso (Nacif, 1996).

El sistema de gobierno del Congreso bajo el presidencialismo fue altamente centralizado (Martínez-Gallardo, 1998). El proceso legislativo era controlado por la Gran Comisión, un comité comprendido por los representantes de las delegaciones estatales en la Cámara de Diputados y el Senado. En la práctica, el líder de bancada del PRI presidía la Gran Comisión. Sus poderes incluían la conformación de comisiones, la asignación de los presidentes de las comisiones, el nombramiento de empleados públicos administrativos, la asignación de recursos financieros y la conformación de la Mesa Directiva, el cuerpo legislativo que preside las reuniones de la plenaria. Bajo el mandato del PRI, las comisiones permanentes hacían poco más que revisar la legislación iniciada por el ejecutivo. Por lo general, ignoraban los proyectos de ley provenientes de distintas fuentes, especialmente de los legisladores de la oposición, una práctica conocida en el argot parlamentario como la “congeladora”. El presidente de la Gran Comisión podía expedir la aprobación de la legislación del ejecutivo y, cuando fuera necesario, eludir a los presidentes de comisión.

El Congreso bajo el gobierno dividido

A medida que los partidos de oposición crecieron en tamaño durante la década de 1980, ganaron la capacidad para forzar a la mayoría del PRI a reformar los procedimientos del Congreso. La reforma de 1991 de la Cámara de Diputados dio fin al viejo sistema de gobierno basado en la Gran Comisión y dio a los partidos de oposición acceso a las presidencias y secretariados de las comisiones. Sin embargo, el cambio real en el papel del Congreso vino únicamente después de 1997, cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados.

Los partidos de oposición han sido los responsables de la participación desproporcionada en la actividad legislativa desde 1997. Bajo los gobiernos unificados del PRI, como muestran los datos del cuadro 8.4, los proyectos de ley iniciados por la oposición representaban entre el 4,6% y el 13,1% de todos los proyectos de ley. Este indicador aumentó

a 48,2% y a 43,2% durante las dos primeras legislaturas bajo el gobierno dividido. Durante la segunda mitad de la administración de Fox, la oposición apoyó el 68,2% de todos los proyectos de ley. La significación de este cambio difícilmente puede ser exagerada: la contribución de los partidos de oposición con el volumen total de la legislación ha sido mayor que la llevada a cabo por el presidente y su partido juntos desde 1997.

El gobierno dividido también transformó la gobernabilidad del Congreso. Construyendo sobre el precedente establecido por la reforma de la Cámara de Diputados de 1991, en 1999 el Congreso aprobó una nueva Ley Orgánica que introdujo acuerdos sobre poderes compartidos entre ambas cámaras de la legislatura. La asignación de las presidencias y los secretariados de las comisiones con base en la representación proporcional, ya en operación en la Cámara de Diputados, se extendió al Senado. Una comisión comprendida por todos los líderes legislativos de partido (la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados y la Junta de Gobierno en el Senado) reemplazó a la Gran Comisión como cuerpo gobernante.

Aunque el gobierno dividido vuelve a los comités jugadores centrales en el proceso de formulación de políticas, la prohibición de la reelección consecutiva y los acuerdos legislativos existentes debilitan el papel de las comisiones permanentes. La práctica de los nombramientos en múltiples comités (todos los diputados deben pertenecer al menos a tres comisiones) inhibe la especialización. Igualmente, el sistema de reglas abiertas que prevalece en los procedimientos de la legislatura deja sin protección a los reportes de la comisión frente a enmiendas hostiles. Finalmente, la Ley Orgánica del Congreso de 1999 dotó a los líderes de las facciones legislativas de poder para remover a los miembros de las comisiones en cualquier momento, sin consultar al pleno y, por ende, socavando la independencia de las comisiones permanentes. La debilidad del sistema de comisiones previene que el Congreso recopile información, evalúe las alternativas políticas y supervise la implementación del cambio legislativo.

A diferencia de sus contrapartes en Estados Unidos, los líderes nacionales de los partidos mexicanos, llamados Comités Ejecutivos Nacionales (CEN), son muy poderosos. Sus herramientas estabilizadoras provienen de su influencia en la nominación de candidatos y en el control de los abundantes subsidios para la financiación de campañas. El CEN reserva curules seguras (las posiciones más altas de la lista de partido o de dis-

tritos seguros) para los políticos que desempeñan papeles protagonistas dentro de la facción legislativa. El PRD y el PRI introdujeron recientemente la práctica de celebrar elecciones para los coordinadores de sus facciones legislativas (en otros partidos, incluyendo el PAN, el CEN nombra al coordinador de la facción legislativa), aunque el CEN tiene el control final sobre el proceso de selección de los dirigentes de las facciones parlamentarias.

Los indicadores de la unidad partidista confirman que las facciones parlamentarias usualmente votan en bloque. El índice Rice promedio (un indicador de la unidad de partido, el cual consiste en la diferencia entre el porcentaje de los miembros del partido que votan en favor y los que votan en contra de un proyecto de ley) ha sido superior al 90% para cada partido desde 1997, con el partido del presidente mostrando típicamente la mayor disciplina (Casar, 2000; Díaz Iturbe, 2006).

El poder judicial: la Suprema Corte

Entre fines de la década de 1920 y 1994, los presidentes manipularon las normas constitucionales para designar los ministros de la Suprema Corte. Un PFP altamente centralizado también privó a la Suprema Corte de los medios y los motivos para pronunciarse en contra del PRI. Desde 1994, la creación de reglas imparciales para el nombramiento de ministros, el establecimiento de un control de constitucionalidad más amplio y la apertura del PFP han permitido el surgimiento de una Suprema Corte más independiente. La evidencia disponible sugiere que la estrategia a corto plazo de la Corte ha sido simplemente actuar como un jugador con veto. No obstante, una Corte más profesional y experimentada podría adoptar un papel proactivo en la definición y ejecución de acuerdos intertemporales entre quienes elaboran políticas públicas en México.

La Suprema Corte bajo el presidencialismo

Desde fines de los años veinte, las normas constitucionales y las condiciones políticas impidieron que la Suprema Corte pudiera adoptar el papel de un actor institucional con preferencias políticas propias. El partido en el poder aseguró la lealtad de los ministros de la Suprema Corte por medio del control de su nombramiento, duración y remoción. Bajo estas condiciones, la Corte se reservó una esfera de independencia relativa a proteger a los ciudadanos de algunos procedimientos irregulares, pero

nunca intentó desafiar al partido en el poder en cuanto a decisiones políticas fundamentales, incluso cuando esas decisiones violaban abiertamente la constitución.

La Constitución de 1917 buscó garantizar la independencia formal de la Suprema Corte permitiendo a las legislaturas estatales nominar los candidatos a ministros de la Corte, que luego debían ser confirmados por una mayoría de dos terceras partes en una sesión conjunta del Congreso. La constitución también garantizó a los ministros nombramientos vitalicios tras un periodo de prueba de seis años. En 1928, el presidente Calles (1924-28) logró aprobar una enmienda constitucional que permitía a los presidentes nombrar ministros de la Corte con la aprobación de una mayoría simple del Senado. Por otra parte, el candidato nominado por el presidente era automáticamente aprobado si el Senado no actuaba o si rechazaba dos nominaciones presidenciales consecutivas. En 1934, el presidente Cárdenas (1934-40) aprobó una nueva enmienda constitucional que remplazaba el mandato vitalicio de los ministros por un periodo de seis años concurrente con el del presidente.

La carrera judicial se encontraba ya politizada cuando, en 1944, una nueva reforma constitucional restableció el mandato vitalicio de los ministros de la Corte. Entre 1933 y 1995, el 47% de los ministros de la Corte tenía un cargo político federal o local antes de ser nombrado. Entre 1940 y 1994, el 20% de los miembros de la Suprema Corte finalizó su mandato prematuramente para ocupar posiciones políticas similares (Domingo, 2000). Otro indicador del nivel de politización es que, desde 1946, la mayoría de los presidentes tuvo la oportunidad de renovar *al menos* el 40% de los miembros de la Suprema Corte (Fix-Fierro, 1999).

Sus poderes limitados para controlar la constitucionalidad de las leyes también debilitaron la posición de la Suprema Corte. Entre 1917 y principios de la década de 1990, el recurso de amparo fue el medio más poderoso para revisar la constitucionalidad de las normas por la Corte. Como en el resto de América Latina, cualquier ciudadano podía invocar un amparo en contra de una ley o acto administrativo que considerara que violaba arbitrariamente un derecho o garantía constitucional. Aunque el amparo (particularmente el amparo contra leyes) dio a la Corte la oportunidad de decidir si una ley o un acto de gobierno violaban la constitución, limitó la actividad de los ministros para actuar como guardianes independientes de la constitución, por dos razones que se exponen a continuación (Baker, 1971; Taylor, 1997; Fix-Fierro, 1999).

En primer lugar, el proceso de amparo se enfoca en establecer los hechos del caso, en vez de enfocarse en el significado del texto constitucional, como ocurre en la mayoría de los recursos de inconstitucionalidad (Baker, 1971; Taylor, 1997). En segundo lugar, tanto la constitución como la ley de amparo establecen que un recurso de amparo exitoso tiene únicamente efectos interpartes (entre las partes); es decir, aplica solo a la parte demandante. Las decisiones en recursos de amparo adquieren únicamente efectos generales (benefician a todos los individuos en circunstancias similares) en México si la Suprema Corte decide de manera similar en cinco casos consecutivos. Sin embargo, la ausencia de una autoridad responsable para determinar la semejanza de las decisiones ha debilitado la implementación práctica de esta norma (Garro, 1990; Schwarz, 1990). La constitución y la ley de amparo también impidieron que la Suprema Corte pudiera emitir sentencias sobre determinadas materias, como libertad religiosa, educación, derechos de voto e implementación de normas electorales, deportación de extranjeros, decisiones tomadas por entidades públicas descentralizadas y cuestionamientos a decisiones presidenciales sobre la expropiación de tierras (Schwarz, 1977).

La evidencia disponible confirma que la Corte, si bien no fue completamente obsoleta como protector de los derechos individuales, tampoco fue jugador de veto en el PFP, ni ejecutor imparcial de acuerdos intertemporales. En un estudio de 3.700 recursos de amparo presentados entre 1917 y 1960 en los cuales el presidente es mencionado como la autoridad responsable, González Casanova (1970) encontró que la Suprema Corte falló en favor de la parte demandante en el 34% de los casos. La Corte denegó el resto de las peticiones de amparo por sus fundamentos legales o las rechazó por motivos procedimentales. En un análisis más detallado de las sentencias de la Suprema Corte en los recursos de amparo, Schwarz (1977) observó que esta pareció ser relativamente independiente cuando decidió sobre la legalidad de procedimientos administrativos, particularmente en las áreas de expropiaciones e impuestos. Más del 50% de estos casos se decidieron en favor de la parte demandante, entre 1954 y 1968. Sin embargo, en otras áreas, como regulaciones laborales, política económica o disidencia política, la Corte dictó sentencia en favor del ejecutivo.

Tanto González Casanova (1970) como Schwarz (1977) concluyen que en áreas políticamente sensibles la Suprema Corte rara vez desafió al PRI. En estos casos, la Corte dictó sentencias en contra de la parte

demandante, rechazando el caso por motivos de procedimiento o declarando que el asunto estaba más allá de su competencia (Fix-Fierro, 1999). En 1982, por ejemplo, la Corte falló en contra de cientos de amparos que desafiaron la constitucionalidad de la nacionalización de la banca en ese año, aunque la medida violaba derechos de propiedad constitucionalmente definidos. Durante la década de 1960, la Corte rechazó, por motivos procedimentales, amparos solicitados en contra del crimen de “disolución social”, una categoría legal bastante amplia que básicamente penalizaba actos de disidencia política. En otros casos, la Corte declinó su jurisdicción para decidir sobre asuntos potencialmente conflictivos invocando la doctrina de “las cuestiones políticas”.

Aunque la constitución y la ley de amparo excluyeron la jurisdicción de las cortes en algunos asuntos electorales (como las decisiones de las juntas electorales y las legislaturas sobre la legalidad de los procedimientos electorales), la Corte interpretó esta doctrina de manera amplia como para rehusarse a escuchar cualquier caso vinculado con el derecho al voto (Schwarz, 1977).

La Suprema Corte desde 1994

La reforma constitucional de 1994, aprobada con el apoyo del principal partido de la oposición, el PAN, dio a la Suprema Corte el poder de desempeñar un papel más activo en el PFP. Mientras que el presidente retenía el poder de nominar candidatos para la Corte, el umbral para su nombramiento en el Senado se incrementó de una mayoría simple a una calificada de dos terceras partes. Para disminuir la politización de las nominaciones de la Suprema Corte, la reforma requería que los candidatos no hubieran sido secretarios de Estado, fiscales, diputados generales, senadores, o gobernadores estatales durante el año anterior a su nominación.

La reforma también creó un nuevo tipo de control de constitucionalidad: la “acción de inconstitucionalidad” (AI). Totalmente independiente del recurso de amparo, la AI permite a la Corte declarar con carácter general la inconstitucionalidad de leyes o actos administrativos si la decisión es apoyada por ocho de sus once ministros (a diferencia de los efectos interpartes de las sentencias de amparo). En 1996, una segunda reforma importante extendió la AI para incluir la adjudicación de disputas electorales. Las AI difieren de las peticiones de amparo en que los ciudadanos no las inician. Únicamente un número limitado de

autoridades políticas, como un porcentaje de diputados federales y senadores o el fiscal general, tienen la facultad para invocarlas.

Otro cambio importante fue el fortalecimiento del poder de la Corte para decidir en materia de controversias constitucionales. Antes de 1994, las controversias constitucionales estuvieron limitadas a los conflictos entre estados, y entre estos y la federación. Desde 1994, las controversias constitucionales han incluido conflictos entre las ramas federales del gobierno. La reforma también estableció que cuando una ley local está en juego, la sentencia que dicta la Suprema Corte en cuanto a controversias constitucionales podría invalidar aquellas leyes si no menos de ocho de sus once ministros están de acuerdo en la decisión.

En presencia de garantías formales de independencia, más poderes efectivos para el control de la constitucionalidad y un gobierno dividido, diversos modelos deductivos de decisiones judiciales en sistemas de separación de poderes predicen el desarrollo de una Corte más proactiva (Ramseyer, 1994; Epstein y Knight, 1997; Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002). En un estudio de controversias constitucionales entre 1994 y 2000, Magaloni y Sánchez (2001) encuentran que la Suprema Corte aún dictaba sentencias en favor del PRI ya fuera mediante la emisión de estas en contra de los méritos del caso o mediante el rechazo de este por motivos de procedimientos. Sin embargo, en un análisis de series de tiempo de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, desde 1994 hasta 2003, Tapia Palacios (2003) concluye que el porcentaje de las sentencias de la Corte en favor del PRI declina a medida que la influencia de dicho partido sobre los cargos de elección popular disminuye. La probabilidad de una sentencia de la Corte en favor del PRI era del 85% entre 1995 y 1997, cuando este partido apareció como demandado tanto en controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad (Tapia Palacios, 2003). Entre 1997 y 2000 (es decir, cuando el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde la década de 1930) la probabilidad cayó al 34%. Después de 2000, cuando el PRI perdió la presidencia, la probabilidad de una decisión en favor de este descendió al 31%.

Los estudios de caso también muestran que entre 1997 y 2000 la Suprema Corte emitió sentencias contra el PRI en asuntos políticamente sensibles. En septiembre de 1998 dictó sentencia en favor del PRD, el cual cuestionaba la constitucionalidad de una ley electoral en el estado de Quintana Roo, que garantizaba al partido que hubiera obtenido una

mayoría relativa de votos una mayoría absoluta de curules en la legislatura. En 1999, los principales partidos de la oposición ganaron una controversia constitucional que obligó al presidente Zedillo a divulgar información financiera secreta que potencialmente involucraba el uso de fondos ilegales para su campaña electoral.⁴

Estas sentencias pueden interpretarse como una estrategia de la Corte para construir reputación. Dictando sentencias en contra del PRI entre 1997 y 2000, la Suprema Corte afirmó su independencia a medida que el PRI iba perdiendo control sobre la política mexicana. En cuanto al PAN (el partido del presidente Vicente Fox, 2000-06) entre 1997 y 2000, Tapia Palacios (2003) muestra que el porcentaje de casos decididos en favor y en contra del partido fue casi el mismo que en el periodo previo de tres años. Sin embargo, el porcentaje de casos decididos en favor del PAN cayó del 37% entre 1997 y 2000 al 7% entre 2000 y 2003. En el último periodo, la Suprema Corte no parece haber dictado sentencias en favor o en contra del PRI, pues el porcentaje de casos decididos de este partido fue casi idéntico.

Estas tendencias recientes sugieren que la Corte podría estar cambiando su estrategia de ser tan solo un jugador con veto en el PFP. Durante la presidencia de Fox, por ejemplo, la Corte invalidó un decreto del ejecutivo que permitía a las compañías privadas generar electricidad y otro que eximía de impuestos a los usuarios de fructosa en la producción industrial. Al mismo tiempo, sin embargo, la Corte no parece haber dictado sentencias desproporcionadamente en favor o en contra del gobierno. A mediados de 2005, la Suprema Corte falló en favor de una controversia presentada por el presidente, que aclaró que el ejecutivo podía vetar la porción de gastos del proyecto de ley del presupuesto anual. También se volvió muy activa en la interpretación de las obligaciones internacionales del Estado mexicano y la protección de los derechos humanos. En junio de 2004, por ejemplo, la Corte decidió que la desaparición forzada de personas es un crimen imprescriptible; así mismo, permitió el procesamiento de ex funcionarios públicos por violaciones de derechos humanos cometidas durante las décadas de 1960 y 1970. Estos casos sugieren que si persisten el gobierno dividido y la rotación de la presidencia entre partidos, una Suprema Corte más experimentada podría pasar de ser un jugador de veto a ser un ejecutor imparcial de

⁴ *El Universal*, 20 de marzo de 2000.

acuerdos intertemporales entre los actores que participan en la formulación de políticas públicas.

Federalismo y relaciones intergubernamentales

Durante el auge del PRI, el ajustado control federal sobre la recaudación de impuestos ayudó a crear y, por consiguiente, a reforzar un PFP altamente centralizado; esto permitió a los presidentes perseguir políticas que favorecieran los intereses nacionales sobre los regionales. A medida que la hegemonía del PRI disminuyó, la autoridad discrecional del presidente en la asignación de recursos federales terminó. La descentralización también ha conducido a los estados y los municipios a volverse actores con poder de veto en el PFP. Mientras los gobiernos subnacionales son responsables por más de la tercera parte de los gastos totales del sector público, no recaudan suficientes impuestos para cubrir el dinero que gastan.

La centralización de las relaciones intergubernamentales

La descentralización de la autoridad fiscal en el gobierno federal fue el motor detrás de la pérdida de la autonomía local en México. Comenzando en 1947, los gobiernos locales empezaron a ceder cada vez más su autoridad fiscal al gobierno federal a cambio de garantizar la participación de los ingresos fiscales federales y la autoridad exclusiva sobre algunos impuestos menores (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000). La centralización de la recaudación de impuestos fue posible porque los políticos locales declinaron su autoridad tributaria a cambio de compensación fiscal del gobierno federal (Díaz-Cayeros, 1997b). Este proceso culminó en 1979 con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Los políticos locales lo encontraron conveniente por cuanto este garantizaba participación en la recaudación del IVA (impuesto al valor agregado) y el acceso a ingresos federales provenientes del petróleo (Díaz-Cayeros, 1995). Aunque los estados podían, y aún pueden, optar legalmente por permanecer fuera del sistema y recuperar la autoridad fiscal local, el equilibrio del SNCF ha probado ser estable. Pocos políticos han estado dispuestos a arriesgarse a perder ingresos fiscales garantizados a cambio de mayor libertad fiscal. De hecho, en una sola ocasión un gobernador (de Baja California Sur) ha amenazado con dejar el sistema de coordinación (Díaz-Cayeros, 1997a).

La distribución regional de las transferencias federales reflejó las prioridades presidenciales, no las regionales. Los estados reciben participaciones de la recaudación total, en proporción a lo recaudado vía impuestos a nivel estatal, así como de impuestos federales generados a nivel local, lo cual ha perpetuado las disparidades entre regiones (Díaz-Cayeros, 1995). En 1991, la fórmula utilizada para asignar las participaciones de la federación hacia los estados ponderó fuertemente la participación real de cada uno de estos en los ingresos fiscales generales; 72,29% de estas transferencias se basaban en la recaudación de impuestos. Como resultado, el Distrito Federal y los estados más ricos como Nuevo León y Baja California han recibido consistentemente más recursos del gobierno federal que los estados más pobres, ubicados predominantemente en el sur. El PIB per cápita en 2000 fue US\$22.816 (según la PPA) en el Distrito Federal (una cifra comparable a la de España), US\$15.837 en Nuevo León y US\$12.434 en Baja California. En contraste, el PIB per cápita nacional fue de US\$8.831, lo que indica que las transferencias federales magnificaron las ya marcadas diferencias de riqueza entre los 32 estados de México (PNUD, 2003).

La carencia de una voz regional en el PFP también se reflejó en la inversión pública federal (IPF), la cual es una fuente importante de inversión pública para los proyectos de desarrollo económico y social. Sin embargo, en vez de ser adjudicados a los estados con base en un criterio de necesidad económica y social, los fondos de la IPF fomentaron el crecimiento de los sectores económicos más productivos del país, como la industria petrolera en los estados de Veracruz y Tabasco y los sectores manufacturero e industrial en el Distrito Federal (Díaz-Cayeros, 1997b). Hasta la década de 1980, la mayoría de los presidentes favoreció los programas industriales sobre los agrícolas, los sociales y los de desarrollo regional; asimismo, se eligieron los centros industriales regionales que eran cruciales para la prosperidad y el crecimiento económico a nivel nacional. De hecho, entre 1965 y 1982, 61% de los recursos de la IPF se dirigieron a proyectos de desarrollo industrial (42%) y de infraestructura (19%) que tendieron a beneficiar a los estados más ricos, comparados con el 13% dirigido hacia la agricultura y 21% hacia los proyectos de bienestar social enfocados hacia las regiones rurales y menos desarrolladas. De cualquier forma, la división de los fondos de la IPF también cambió entre periodos, reflejando una variación en las prioridades políticas presidenciales y en la discreción y centralización del PFP.

El favoritismo regional fue posible porque los líderes locales delegaron la autoridad electoral, fiscal y política al gobierno federal (Ayala Espino, 1988). Aunque la falta de una voz regional en el PFP agravó las desigualdades regionales, el equilibrio en el trato entre líderes locales y federales se mantuvo sólido. Los líderes locales de las áreas más pobres y más ricas intercambiaron lealtad partidista por una carrera política garantizada y por participaciones predecibles en los recursos del gobierno. El favoritismo económico, sin embargo, también ayudó a recompensar a los seguidores más importantes del PRI (incluyendo a los trabajadores de los servicios públicos, los trabajadores en la industria privada y los grupos empresariales) porque dio trabajos y prosperidad a los estados que ya tenían fuerte representación corporativista en el gobierno nacional. Los líderes de las áreas más pobres, aunque garantizaron sus carreras, fueron marginados de la mayoría de los programas políticos, mientras que el gobierno federal utilizó su control sobre el PFP para apoyar las áreas económicamente más influyentes del país.

La descentralización y el nuevo pacto federal

La crisis económica de la década de 1980 presionó al gobierno federal para ceder a los gobiernos locales cierta autoridad política, fiscal y de formulación de políticas (Cornelius y Craig, 1991; Rodríguez y Ward, 1994; Rodríguez, 1997; Cornelius, Eisenstadt y Hindley, 1999). Tal descentralización involucró cambiar las fórmulas utilizadas para calcular la participación de los estados en las transferencias fiscales, las responsabilidades políticas asignadas a los gobiernos estatales y la forma en que se llevan a cabo los proyectos de inversión pública. Desde entonces, el Congreso ha establecido impuestos adicionales dentro del sistema SNCF y ha incrementado los ingresos fiscales totales asignados a los gobiernos estatales. Para 1998, además de los recursos fiscales, el gobierno federal ha transferido responsabilidades en educación, salud y seguridad pública a los estados y los gobiernos municipales. Antes de las reformas de descentralización de 1983, los estados contaban con cerca del 11% del gasto público total y los municipios con el 2%. Para 2005, los estados y los municipios ejercían el 40% de los gastos totales, aunque la proporción de impuestos locales que financiaban este gasto no superó el 11% (INEGI, 2007).

Los intereses políticos locales han comenzado a encontrar una voz en el proceso de formulación de políticas. Han exigido una asignación más

transparente de recursos que refleje sus intereses económicos y fiscales. Como resultado, la distribución de los ingresos en la participación de impuestos federales empieza a reflejar más que solo la recaudación de impuestos anuales. Ahora incluye fondos basados en el tamaño de la población y en las necesidades económicas y sociales locales (Díaz Cayeros, 1995; Rodríguez, 1997; Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999). También han quedado atrás los días de favoritismo extremo hacia las áreas con mayor probabilidad de contribuir al crecimiento económico. Los estados más pobres se han beneficiado más con este cambio. Los estados con los niveles de pobreza más altos han incrementado en un 33% las transferencias de participaciones per cápita en la década de 1990.⁵ Por el contrario, los estados más ricos han experimentado un decrecimiento en las participaciones per cápita (Rodríguez, 1997). Los estados más desarrollados también han experimentado un descenso en la inversión pública per cápita, mientras que las áreas más pobres recibieron una mayor cantidad de fondos federales para proyectos de desarrollo. Estas tendencias han creado un arreglo federal en el cual los estados se aprovechan del gobierno nacional, toda vez que ningún estado cobra impuestos adicionales a sus ciudadanos para cubrir sus gastos. Esta situación genera una presión cada vez mayor sobre el gobierno federal, debido a la estrechez de la base impositiva en la sociedad mexicana. Esto también polariza a los estados más pobres, que dependen de la generosidad federal, frente a los más ricos, que no dependen de esta.

La descentralización de los recursos, junto con el crecimiento de partidos políticos competitivos en los estados y en las elecciones municipales, ha incrementado el papel de los líderes políticos subnacionales en el PFP nacional. En los últimos años, la mayoría de los más importantes candidatos presidenciales de México han sido gobernadores. Aunque el presidente Calderón (2006-12) nunca se desempeñó como gobernador, el ex presidente Fox (2000-06) fue gobernador de Guanajuato y el candidato presidencial en 2006 del PRD, Andrés Manuel López Obrador, fue jefe de gobierno de la Ciudad de México (2000-06). Este es un cambio significativo respecto de años anteriores, cuando los candidatos presidenciales provenían de carreras burocráticas en vez de ser elegidos, como lo demuestran las secciones anteriores sobre los sistemas electorales y de partidos en México.

⁵ Las *participaciones* son ingresos provenientes de los impuestos propios de un estado y de su participación relativa en la recaudación del IVA y otros impuestos federales.

Los líderes de los estados también pueden afectar a los resultados de las votaciones en el Congreso federal. Una investigación reciente muestra que cuando sus intereses se contraponen con los del gobierno federal o de los líderes de partido, los gobernadores pueden ejercer una influencia considerable sobre los legisladores federales de su estado, causando importantes divisiones de partido en asuntos clave como los fiscales y los presupuestarios (Langston, 2007). Aunque mucha de la influencia política de los gobernadores radica en que apoyan a los legisladores tanto en su nominación como candidatos como durante sus campañas, también se debe al hecho de que muchos políticos esperan retomar sus carreras políticas locales tras su estancia en el Congreso federal. Igualmente, los gobernadores han comenzado a replantear las formas en que se pueden coordinar para influir en el PFP federal. Para este fin, en 1999 formaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para ayudar a coordinar sus intereses y a presentar un frente común al gobierno nacional. Así, los gobernadores provenientes de estados pequeños, que hasta hace poco eran pasados por alto por los líderes nacionales, ahora pueden esperar que sus quejas y sugerencias sean consideradas por los miembros del gabinete e incluso por el presidente mismo (Flammand, 2007).

Conclusión

La formulación de políticas en México es coherente con el argumento de que la cooperación política entre un reducido número de actores políticos conduce al desarrollo de acuerdos intertemporales estables. Aunque la presidencia es constitucionalmente débil, un gobierno unificado y la organización corporativista de la economía dieron al presidente control sobre la agenda nacional. El gobierno hegemónico unipartidista estableció un sistema político que benefició a los grupos urbanos relativamente más organizados e ignoró a la mayoría de los mexicanos que vivían en la pobreza rural y querían escapar de ella. El acuerdo no era del todo sólido pero el presidente logró hacerlo creíble con el apoyo de líderes corporativistas y sectoriales, con quienes compartía los beneficios de su mandato y cuyas promesas llegaban incluso a ser plasmadas en la constitución misma. Como resultado, las políticas públicas fueron estables, coordinadas y coherentes hasta la década de 1970.

Sin elecciones competitivas, la mayoría de las decisiones políticas y partidistas eran discrecionales y secretas. El autoritarismo impidió el desarrollo de una burocracia profesional y de alta calidad. El régimen unipartidario también mantuvo un poder judicial defenestrado. Mediante el intercambio de políticas particulares por el apoyo de sectores corporativistas cuya base social era más bien acotada, el presidencialismo renunció a construir un Estado con finanzas sanas, moderno, profesional y regido por el imperio de la ley.

Cuando una reforma de las políticas públicas podía causar pérdidas a uno o más de los pilares corporativos del régimen, por lo general era pospuesta por los presidentes. De esta manera, durante la década de 1970 y principios de 1980, los presidentes mexicanos hicieron poco para solucionar la crisis de la balanza de pagos y el incremento de la deuda pública externa, dada la rigidez de la recaudación tributaria y las políticas de gasto. Los costos de reformar una economía que se había vuelto macroeconómicamente inestable en la década de 1970, ayudan a explicar por qué la volatilidad económica no obligó a cambiar las políticas de un PFP altamente centralizado. Tras una serie de fuertes recesiones y devaluaciones –las cuales coincidían con el fin de un periodo sexenal y el inicio de uno nuevo–, distintos presidentes adaptaron un PFP centralizado a las nuevas circunstancias económicas y políticas. Los presidentes de la Madrid (1982-88), Salinas (1988-94) y Zedillo (1994-2000) abrieron la economía a la competencia internacional, iniciaron procesos de desregulación y privatizaron muchas de las empresas paraestatales.

La democratización ha creado un PFP más descentralizado y abierto que beneficia a un conjunto más amplio de intereses sociales. Los aspectos proporcionales de un sistema electoral mixto estimulan el crecimiento de un sistema multipartidista. Los componentes mayoritarios del sistema electoral favorecen al PRI y a los votantes rurales, que conforman una cuarta parte del electorado y contribuyen con menos del 5% al PIB nacional. Las relaciones intergubernamentales magnifican este resultado e incentivan a los estados a no hacer un esfuerzo por recaudar sus propios impuestos en vez de apoyarse en los impuestos federales. Por lo tanto, el gobierno dividido y la descentralización han fragmentado el poder de un sistema político que antes se distinguía por permitir un mandato hegemónico unipartidista.

El análisis de este capítulo tiene diversas implicaciones en cuanto al proceso de la formulación de políticas tanto dentro como fuera de Méxi-

co. En primer lugar, el presidencialismo fue más poderoso en apariencia que en la realidad. Casi todo el apoyo del Congreso a las iniciativas de ley impulsadas por el ejecutivo oculta el hecho de que los presidentes, a menos que se enfrentaran con una crisis seria, no podían asegurar la aprobación de medidas que tuvieran un alto impacto redistributivo o que afectaran a los grupos corporativistas en los cuales descansaba el régimen. Por otro lado, cuando la legislación abordaba asuntos poco controversiales, los presidentes lograban obtener el consentimiento de los sectores corporativistas –los cuales mantuvieron una presencia en el Congreso en proporción a su importancia económica–, así como de los sectores empresariales, para sancionar o reformar las leyes.

En segundo lugar, en los últimos 50 años, en la formulación de políticas ha habido tanto continuidad como cambio. Aunque México ha sido macroeconómicamente estable desde mediados de los noventa, los formuladores de políticas tomaron más de dos décadas para pasar de un sistema de tipo de cambio fijo y una economía cerrada, a un sistema de cambio flotante y de mayor apertura comercial y económica. La rigidez de la formulación de políticas incidió en la turbulencia macroeconómica durante las décadas de 1970 y 1980, un resultado que debilitó el carácter público de las políticas durante ese periodo. Aunque las reformas políticas y económicas de los años noventa beneficiaron a los estratos pobres y rurales del país, las rigideces o continuidades subyacentes en el PFP han contribuido a tasas modestas de crecimiento del PIB (con un promedio inferior al 3% por año desde 1997), un nivel que no permite transformar los estándares de vida de la población tanto en las últimas décadas como en el largo plazo de historia económica del país (Moreno-Brid y Ros, 2009).

En tercer lugar, las tasas de crecimiento necesarias para sacar de la pobreza a la mitad de los mexicanos y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso requieren eliminar rigideces de largo plazo y reformar diversas y múltiples políticas públicas. Destaca, en primer lugar, el incrementar las tasas históricamente bajas de recaudación (un poco más del 10% del PIB), lo cual requiere eliminar un gran número de lagunas y exenciones fiscales. Al mismo tiempo es necesario reformar el sector energético para superar las ineficiencias de PEMEX, CFE y sus respectivos sindicatos, por un lado, y permitir que el Estado deje de depender de la renta petrolera para cubrir más de una tercera parte de los ingresos totales del sector público, por otro. Así mismo, es necesaria una reforma

educativa que modernice al sindicato más grande de América Latina, el SNTE, cuyos líderes han mostrado poco interés en mejorar la calidad de la educación pública, pero han extraído generosos incrementos salariales y han mantenido prebendas incluso desde la caída del PRI del ejecutivo federal. Hasta que el proceso de formulación de políticas de México forje un nuevo consenso para superar estas y otras rigideces, los estándares de vida de los mexicanos no mejorarán de manera sustancial.

Cabe destacar que estas rigideces son tanto una parte sustancial del debate en cuanto a las políticas públicas se refiere, como un tema importante de investigación en el campo de la economía política. Este capítulo hizo hincapié en la incapacidad de las instituciones políticas en general, y del PFP en particular, en fomentar políticas públicas capaces de incentivar el desarrollo económico y el bienestar social. Vale la pena evaluar el impacto de la alta concentración de bienes y recursos en la sociedad mexicana (Levy y Walton, 2009) en ayudar a mantener los equilibrios políticos que sostienen las rigideces de las políticas públicas.

9

De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años

*José Molinas, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián Saiegh
y Marcela Montero*

Introducción

Paraguay ha experimentado una de las tasas de crecimiento más bajas de América Latina en los últimos 30 años, que ha resultado en una disminución del ingreso per cápita. Concurrentemente, entre 1947 y 2008, Paraguay estuvo gobernado por el Partido Colorado. Ningún partido político actualmente en el poder, en ninguna parte del mundo, ha gobernado en forma consecutiva durante tanto tiempo como el Partido Colorado. La estabilidad en el control del gobierno por dicho partido durante más de 60 años no ha favorecido la implementación de reformas estructurales. Estas han sido ínfimas pese a las pobres condiciones macroeconómicas que han caracterizado al país.

La mayoría de las reformas económicas que intentaron estabilizar la economía terminaron usualmente estancadas en la etapa legislativa. Por ejemplo, en 2002, mientras Paraguay experimentaba una de las crisis económicas más severas de su historia, el ministro de Hacienda tuvo que renunciar en protesta contra los retrasos del Congreso en la autorización de un acuerdo de *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Un año después, tras su elección como nuevo presidente de Paraguay, Nicanor Duarte-Frutos pudo adoptar algunas de las reformas sugeridas por el FMI y en 2004 la situación mejoró; la economía creció un 4% (la más alta tasa desde mediados de la década de 1990). No obstante, la economía se vio expuesta a varias crisis externas en 2005 y

el crecimiento cayó al 3%. En este contexto, las autoridades buscaron nuevamente implementar un ambicioso programa de reformas estructurales, pero el presidente Duarte no logró reunir suficiente apoyo legislativo para estas medidas. La histórica elección de Fernando Lugo en 2008 generó amplias expectativas de cambio. Ha pasado poco tiempo como para hacer un balance general de su gestión; sin embargo, a casi dos años de su victoria electoral, Paraguay sigue sin mostrar reformas estructurales.

El hecho de que una gran cantidad de reformas hayan sido bloqueadas o que hayan sido implementadas con ineficacia, revela que los niveles de adaptabilidad de las políticas en el país son muy bajos. ¿Por qué ha sido tan difícil modificar las políticas públicas en Paraguay? ¿Es esta rigidez un problema en todas las áreas de política o únicamente en las dimensiones políticas más conflictivas? Este capítulo propone contestar a dichas preguntas mediante el estudio del juego político que ha caracterizado al país entre 1954 y 2008.¹ Para eso, se identifican cuatro periodos del proceso de formulación de políticas paraguayas: la “era dorada” bajo la dictadura de Stroessner (1954-81), el último periodo del *stronismo* (1982-89), el régimen de transición durante el gobierno de Rodríguez (1989-93) y el periodo democrático (1993-08). El análisis de las cuatro etapas permite concluir que el proceso de formulación de políticas (PFP) paraguayas tiende a ser flexible para la adopción de políticas que otorgan beneficios particularistas; sin embargo, exhibe una considerable rigidez cuando el objetivo es la aprobación de políticas redistributivas o reguladoras de alcance más general.

El estudio del caso paraguayas ofrece algunas lecciones teóricas valiosas relacionadas con dos cuestiones. Primero, en años recientes una literatura de gran relevancia ha enfatizado que la presencia de múltiples jugadores de veto (los actores políticos cuyo consentimiento es necesario pero no suficiente para alterar el statu quo de las políticas) refuerza la rigidez de las políticas y previene cambios de políticas (Tsebelis, 2002). Demostramos que, en alguna medida, este ha sido el caso en Paraguay: el proceso de democratización que comenzó en 1989 multiplicó el número de jugadores de veto potenciales y de esta manera dificultó la adopción de nuevas políticas. Sin embargo, también demostramos que la concen-

¹ Molinas, Pérez-Liñán y Hallerberg (2010) analizan el proceso de toma de decisiones concentrándose en las negociaciones que rodean el proceso presupuestario.

tración del poder en un dictador (un solo jugador cuyo consentimiento es necesario y suficiente para alterar las políticas) no garantiza la adaptabilidad en las políticas: cuando el dictador puede transferir los costos del fracaso a otro(s) actor(es) (como lo hizo el régimen de Stroessner en la década de 1980), entonces él tiene pocos incentivos para corregir las políticas ineficientes.

Segundo, existe cierta laxitud en la literatura de economía política respecto de la relación entre dos dimensiones de las políticas públicas: el eje adaptabilidad-rigidez política y la tensión entre la orientación pública o privada de las políticas. Con respecto a la segunda dimensión, las políticas del primer tipo tienden a generar bienes públicos, mientras que las otras tienden a generar bienes privados o beneficios para sectores específicamente escogidos (Cox y McCubbins, 2001). Cox y McCubbins sugieren que, cuando las políticas son más adaptables, tienden a favorecer a ciertos grupos en particular. Sin embargo, el caso paraguayo sugiere que estas dos dimensiones pueden, de hecho, ser ortogonales: aunque los niveles de adaptabilidad política en Paraguay variaron considerablemente con el tiempo, la orientación de las políticas se mantuvo constante, dado que ellas se han caracterizado históricamente por su sesgo clientelista.

El proceso de formulación de políticas bajo Stroessner

El 4 de mayo de 1954, tras siete años de un mandato unipartidista inestable, un golpe de estado militar derrocó al presidente Federico Chaves. El líder del golpe, el general Alfredo Stroessner, pronto obtuvo el control sobre la rama ejecutiva, el Partido Colorado y las fuerzas militares, estableciendo un régimen que duraría casi 35 años. Stroessner se mantuvo en el cargo por mucho más tiempo que cualquier otro mandatario en la historia de Paraguay. Para 1989, aproximadamente el 75% de la población paraguaya había crecido bajo el régimen de Stroessner y, por consiguiente, no tenían experiencia con la democracia (Lambert y Nickson, 1997).

Durante este periodo, la estructura básica del PFP permaneció constante. El jefe del ejecutivo fue un dictador no sólo en el sentido político del término, sino también desde un punto de vista *procedimental*: su apoyo era condición necesaria y suficiente para poder implementar cambios en las políticas. Esta concentración del poder fomentó la adaptabilidad

de las políticas durante las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, cuando cambiaron las condiciones que cimentaban el poder durante la década de 1980, las políticas públicas se caracterizaron por un elevado nivel de rigidez.

El dominio del poder del general Alfredo Stroessner descansó sobre un acuerdo “cooperativo” entre las tres ramas del gobierno, la burocracia, el Partido Colorado y las fuerzas armadas: el llamado “triumvirato” del poder (Estado-partido-militares). Este acuerdo se basó en una sola premisa: que Stroessner permanecería en el cargo por un futuro previsible.² La reelección de Stroessner se aseguró a través de diversos mecanismos. Primero, la represión en contra de los disidentes políticos fue respaldada por un estado de sitio “permanente” (renovado cada 90 días) y mediante regulaciones ambiguas, como la Ley 209, que penalizaba “el fomento del odio entre los paraguayos” como un delito criminal. Segundo, el sistema estableció una cultura del miedo debido al arresto, tortura y muerte o exilio de determinados líderes de la oposición. Esta represión selectiva, combinada con una red informal generalizada de espías políticos, fue internalizada por la población. Por tanto, como resultado de la desconfianza y suspicacia que dominaron el país, la represión a gran escala no fue siempre necesaria. Tercero, el Partido Colorado se vio fortalecido en toda la nación, recompensando a los miembros con incentivos políticos y económicos bajo un sistema clientelar que vinculó personas de todos los niveles sociales con el régimen. Cuarto, luego de dos elecciones en las cuales Stroessner fue el único candidato (en 1954 y 1958), se desarrolló un sistema multipartidista altamente controlado que restringió en forma severa la participación de los principales partidos de oposición (1962-89).

Bajo este sistema, conocido como *stronato*, el general Stroessner fue elegido en el cargo ocho veces, con 98,4% de la votación en 1954, 97,3% en 1958, 90,6% en 1963, 70,9% en 1968, 83,6% en 1973, 90,0% en 1978, 90,1% en 1983 y 88,6% en 1988 (Lambert, 1997). De acuerdo con la ley electoral vigente desde finales de la década de 1950, el partido ganador en una “elección competitiva” se garantizaba 67% de las bancas en el Congreso. Los congresistas podían ser reelegidos indefinidamente.

² Originalmente, la Constitución de 1967 estableció la reelección únicamente para un periodo, pero tras la reforma de 1977 el presidente podía ser reelegido indefinidamente.

Siguiendo los precedentes legales de los estatutos anteriores, la Constitución de 1967 otorgó a Stroessner grandes poderes sobre el Congreso y la rama judicial. El presidente podía disolver el Congreso sin ninguna restricción y el Congreso, por su parte, no contaba con la capacidad para autoconvocarse. Siendo que la iniciativa política residía en el poder ejecutivo, y dado que los legisladores no poseían un efectivo poder de veto, el Congreso no constituía un escenario importante en el proceso de formulación de políticas. El rol del Congreso (así como el del poder judicial) se restringió a suministrar una fachada democrática y, por tanto, se suponía que básicamente debía apoyar las iniciativas políticas del ejecutivo.

Por consiguiente, Stroessner, con el consentimiento de un grupo de colaboradores clave del Partido Colorado y de sus seguidores en las fuerzas, fue el responsable de la toma de decisiones durante este periodo. La burocracia, por su parte, se mantuvo como un jugador secundario. Stroessner conservó un elenco estable de personajes en el gabinete, y eventualmente removió a quienes se mostraban “díscolos” (por ejemplo, Édgar L. Ynsfrán). Tal como lo describió Paul Lewis (1982, p. 73) a principios de la década de 1980:

La clase gobernante del *stronato* se ha convertido paulatinamente en una gerontocracia. Dos ministros que han servido al gobierno desde su inicio, el general Marcial Samaniego, ministro de Defensa, y el general César Barrientos, ministro de Hacienda, han sido amigos de Stroessner desde las épocas en que estaban juntos en el ejército. Raúl Peña, ministro de Educación, Tomás Romero Pereira, ministro sin cartera, y Raúl Sapena Pastor, quien recientemente se retiró como ministro del Exterior, han servido también por más de 20 años al gobierno. Sabino Montanaro, ministro del Interior, es un veterano con 15 años en el gabinete. Saúl González (de Justicia), Hernando Bertoni (de Agricultura) y Adán Godoy Giménez (de Salud) han servido por más de 10 años. Así también lo hizo Ynsfrán, quien durante 11 años al frente del Ministerio del Interior tuvo la reputación de ser el segundo hombre más poderoso en el país.

La presencia de un equipo ministerial estable fue más coherente con una orientación privada de las políticas públicas (y eventualmente con la emergencia de rigideces políticas) que con el desarrollo de una burocracia estable y altamente entrenada. A pesar de que se intentó

crear algunas “islas de excelencia” (por ejemplo, la Secretaría Técnica de Planificación fue creada en 1962 bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso), su impacto en el PFP fue, en general, limitado.

Con respecto al Partido Colorado, Stroessner fue capaz de transformarlo de un partido profundamente dividido en líneas partidistas en un instrumento político altamente unido y verticalmente organizado (Lambert, 1997). Stroessner purgó el partido de opositores, y lo convirtió en un instrumento que legitimó su régimen. De hecho, utilizó este partido agrario, de base popular, para movilizar su apoyo y reprimir a la oposición. Entre 1954 y 1966, Stroessner consolidó su propio control sobre el partido excluyendo selectivamente a los opositores dentro del mismo (Lambert, 1997). Como resultado, Stroessner impuso una “unidad granítica” sobre el partido a través de la represión, la expulsión de la oposición interna y la promoción de políticos leales a él (Lambert, 1997). Además, el Partido Colorado progresivamente se volvió un partido de masas con un extenso control sobre los medios de comunicación, recursos clientelares y organizaciones de base. Sus líderes desarrollaron una red nacional de seccionales (oficinas locales del partido) que movilizaron el apoyo para el régimen y representaron los “ojos y oídos” del gobierno, empleando miles de espías para reportar los sentimientos anti-gobierno entre la población (Lambert, 1997). Las elecciones por unanimidad de los candidatos nominados centralmente en las seccionales garantizaban un apretado control sobre el partido. Más aún, las seccionales administraban el sistema de clientelismo político. La membresía en el partido era obligatoria para todos los empleados estatales, incluyendo profesores, miembros de las fuerzas armadas y jueces. El clientelismo se dispensaba principalmente a través del partido, vinculando personas de todos los niveles sociales al régimen (Nickson, 1997). A cambio de un cargo, los empleados públicos asistían a reuniones, desfiles y donaban parte de su ingreso (la cual era automáticamente deducida de sus cheques de pago) al partido (Arditi, 1993). Los miembros más encumbrados del partido recibían lucrativos contratos de obras públicas, participación en las empresas del Estado y otras oportunidades para convertirse en empresarios exitosos (Lambert, 1997).

El tercer componente clave del PFP fue el papel de las fuerzas armadas. La alianza entre ellas y el Partido Colorado se consolidó en 1947 (siete años antes que Stroessner tomara el poder). Después de una corta pero brutal guerra civil que redujo el cuerpo de oficiales en un 90%,

las fuerzas armadas fueron reorganizadas bajo la supervisión del Partido Colorado (Lambert, 1997). Stroessner fortaleció su alianza a través de la membresía obligatoria de los oficiales militares en el Partido Colorado y unificó su comando como presidente, comandante en jefe de las fuerzas armadas y presidente honorario del partido. En la década de 1950, Stroessner finalmente logró poner a los militares bajo su control. Por un lado, la deslealtad era castigada; por el otro, la lealtad era recompensada con promociones y privilegios económicos. Los militares de carrera tuvieron acceso a tierras fiscales y a posiciones lucrativas en los monopolios del Estado, así como también el visto bueno para ejercer ciertos negocios ilícitos, por ejemplo el contrabando a gran escala.

Dada esta consolidación del poder, el gobierno, el Partido Colorado y las fuerzas armadas tuvieron horizontes temporales de largo plazo durante las décadas de 1960 y 1970. La estructura de incentivos fue estable y el grupo gobernante permaneció cohesivo y fuerte. El principal ejecutor de los acuerdos intertemporales fue Stroessner mismo y la principal medida de control para evitar la deserción del juego de formulación de políticas fue el castigo directo en caso de comportamiento desleal. En otras palabras, el proceso de formulación de políticas paraguayas durante este periodo se basó en cuatro reglas simples. Primera, la rama ejecutiva debía ser la fuente de cualquier cambio en el statu quo. El Congreso no era el lugar esperado para la innovación política y la responsabilidad por el desempeño político era exclusivamente del presidente. Segunda, se esperaba que un partido gobernante cohesivo apoyara las propuestas del presidente en el Congreso (Lewis, 1982). Una carrera legislativa era esencialmente la compensación para los políticos leales al presidente y el Partido Colorado tenía siempre garantizada una mayoría (e incluso una supermayoría correspondiente a las dos terceras partes) bajo el sistema electoral de “lista incompleta” utilizado hasta 1992. Tercera, se esperaba que el poder judicial fuera la capa protectora de las políticas del presidente frente a los desafíos externos. Cuarta, se asumió que los actores sociales descontentos podían ser cooptados, sobornados o reprimidos para aceptar las nuevas políticas.

Este sistema generó un dictador cuya aquiescencia fue tanto necesaria como suficiente para alterar el statu quo de las políticas. El cumplimiento de dos acuerdos de largo plazo fue necesario para sostener este sistema: el primero les permitía a los líderes militares más importantes controlar las rentas de ciertas actividades ilegales (operaciones de con-

trabando, tráfico de drogas); el segundo acuerdo aseguraba el control de la distribución de cargos públicos y de recursos clientelares en manos de los políticos del Partido Colorado.

Dentro de este marco general, ciertos acuerdos políticos intertemporales específicos fueron viables, pero en su mayor parte irrelevantes, ya que los políticos y las fuerzas armadas habían delegado la función de formulación de políticas al ejecutivo. Esta delegación de autoridad permitió a Stroessner adoptar una serie de reformas. Por ejemplo, en los primeros años del régimen, Stroessner revirtió algunas de las políticas nacionalistas de los años cuarenta (v. gr., el monopolio sobre el comercio interior de carne de res controlado por la Corporación Paraguaya de Carnes, Copacar). En 1957, el gobierno adoptó un programa de estabilización patrocinado por el FMI. Este incluía la desregulación del comercio, la reducción de la base monetaria, recortes en el gasto público y un congelamiento de salarios. El consiguiente préstamo dispuesto en 1957-61 y la recuperación del crédito externo facilitaron un extenso programa de construcción de carreteras (Campos y Canese, 1987).

La alianza de las fuerzas armadas, el Partido Colorado y el gobierno también reforzó las expectativas a largo plazo para el régimen. Por consiguiente, el régimen de Stroessner mostró una habilidad significativa para cosechar los beneficios ofrecidos por las oportunidades económicas a largo plazo. Por ejemplo, el desarrollo hacia la frontera con Brasil, buscando diversificar un patrón de relaciones económicas dependiente de Argentina, requirió grandes inversiones y una política exterior activa y estable. Este movimiento a gran escala hacia la frontera oriental requirió coordinación en la distribución de tierras, migración rural interna y un masivo impulso de la construcción, entre otras cosas. Dicha coordinación fue posible gracias a la “cooperación” intertemporal de los actores clave (el gobierno, el partido y las fuerzas armadas). La adaptación del modelo de desarrollo para permitir aumentar la integración con Brasil habría sido improbable durante gobiernos de corta duración como los que caracterizaron el periodo posterior a la guerra del Chaco (1936-54). Durante ese periodo de 18 años hubo 12 presidentes diferentes y la volatilidad política impidió una adaptación a los cambiantes entornos económicos.

El horizonte de largo plazo hizo posible también que el régimen se comprometiera de manera más profunda a adoptar reformas económicas. Durante el periodo 1956-81 el gobierno distribuyó más de 88.000

granjas con las cuales cubrió 7,4 millones de hectáreas en 48 colonias (Lynn Ground, 1984). Esta distribución de tierras representó el 59% de las granjas existentes en 1956 y el 35% de las existentes en 1981. Tales políticas promovieron la aparición de un sector empresario rural vinculado al régimen. El sector aprovechó el auge en la producción de soja y algodón en la siguiente década. Durante este periodo, el gobierno también construyó carreteras, silos y, lo más importante, la represa más grande del mundo, el complejo hidroeléctrico de Itaipú, junto con Brasil. Este proyecto a gran escala estimuló el desarrollo de un gran sector de la construcción, el cual creció de menos de 22 compañías de construcción de propiedad familiar a principios de la década de 1970 a alrededor de 250 corporaciones después del periodo de Itaipú (Borda, 1993).

La estrategia de crecimiento a largo plazo resultó muy efectiva. Durante la década de 1960, el crecimiento del PIB real fue de 4,2%. Y en la década siguiente Paraguay registró una de las tasas de crecimiento más altas de la región, con un PIB real que creció al 8% anual.

En un rígido contraste con el periodo 1954-81, cuando el PFP paraguayo fomentó políticas adaptables, entre 1982 y 1989 el régimen tendió hacia políticas mucho más rígidas. A medida que la “sombra del futuro” se volvía cada vez más pequeña, los acuerdos cooperativos entre los actores clave del régimen de Stroessner se volvieron más difíciles de sostener. La principal razón fue la edad del dictador y el (aparente) deterioro de su salud, particularmente después de 1987 (Abente Brun, 1993). Debido a que el ejecutor de los acuerdos intertemporales era el mismo Stroessner, el problema de la sucesión era muy importante. Al contrario de los regímenes neopatrimoniales menos institucionalizados en los cuales el poder puede ser fácilmente transferido al hijo del dictador después de su muerte (Nicaragua en 1956, Haití en 1971), los Militantes (la facción que buscó una solución dinástica al problema de la sucesión) tuvieron que confrontarse con un diverso conjunto de grupos dentro del Partido Colorado y de las fuerzas armadas. Tal como predice el teorema *folk* en la teoría de juegos, la cooperación intertemporal fue cada más difícil de sostener a medida que el final del juego se volvió más perceptible.³ De

³ En la teoría de juegos, los teoremas *folk* implican que en los juegos repetidos cualquier resultado es un concepto de solución viable, si bajo tal resultado los jugadores minimizan el máximo de pérdidas posibles que pudieran enfrentar en el juego.

hecho, el final del régimen de Stroessner fue, en última instancia, la consecuencia de un conflicto sucesorio (Martini y Lezcano, 1997).

El ocaso del régimen de Stroessner también coincidió con condiciones económicas cada vez más duras. Luego de la finalización del proyecto de la represa de Itaipú, la economía paraguaya entró en una profunda recesión que se extendió a lo largo de la década de 1980. Al mismo tiempo, la crisis de la deuda afectó a dos de los principales socios comerciales de Paraguay: Brasil y Argentina. El PIB de Paraguay descendió por dos años consecutivos, siendo la producción un 4% menor en 1983 con relación a 1981. El crecimiento se reanudó en 1984, pero la tasa promedio durante 1984-86 estuvo bien por debajo del crecimiento de la población (Banco Mundial, 1992).

Los sectores que más sufrieron a partir de 1982 fueron los que habían crecido más rápidamente durante el auge de la década de 1970 (construcción, comercio y finanzas). A esta altura, el apoyo de estos sectores se había vuelto muy importante para el régimen Stroessner. En vez de intentar alinear la economía local con las restricciones externas, el gobierno intentó evitar la recesión posterior a Itaipú estimulando la inversión y el gasto públicos. El efecto de estas políticas fue el de agregar un desequilibrio financiero a la ya existente recesión. La economía siguió estancada y la inflación se aceleró. Para financiar el aumento del gasto, el gobierno incrementó de manera extrema su endeudamiento externo. La deuda a mediano y a largo plazo (incluyendo reprogramaciones) pasó del 15% del PIB en 1981 al 62% en 1987. Además, una gran parte del endeudamiento externo se utilizó en proyectos de baja rentabilidad, lo cual aumentó la inestabilidad económica y eventualmente condujo a la suspensión de desembolsos de varios prestamistas (Banco Mundial, 1992).

En términos de sus efectos sobre el “bienestar” de la población, el PFP del *stronismo* (1982-89) suministra un buen ejemplo de la independencia entre la adaptabilidad política y la orientación de las políticas públicas. A través de todo el periodo 1954-89, las políticas en Paraguay se caracterizaron por su baja orientación hacia el público en general. Su propósito era beneficiar principalmente la lealtad de los miembros del Partido Colorado y de las fuerzas armadas. Incluso durante sus años “dorados”, la membresía en el Partido Colorado fue un requisito para hacer negocios con el gobierno y un sistema extenso de clientelismo fue administrado por una red de seccionales a nivel nacional. De acuerdo

con Ramón Fogel (1993, p. 16), los recursos invertidos en las represas hidroeléctricas (76% de Itaipú y 24% de Yacyretá) fueron “canalizados por un grupo reducido de seguidores civiles y militares de la dictadura concentrados en unas pocas compañías (...) y a la larga dedicados a la especulación, al desarrollo de empresas financieras y a la adquisición de ranchos; por consiguiente, los poderosos grupos económicos se integraron a sí mismos a los nuevos sectores económicos”.

Campos y Canese (1987) identifican una serie de inversiones públicas “inconvenientes” que comenzaron en la segunda mitad de la década de 1970. Los autores sostienen que estos proyectos compartieron un patrón común caracterizado por una dudosa necesidad de capital de riesgo, planes sobredimensionados, la imposibilidad de recuperar la inversión, conflictos de intereses, endeudamiento externo, adjudicación directa (y no por licitación) y la sistemática utilización de proveedores extranjeros. Entre estos proyectos se encuentran la planta de acero ACEPAR, el aeropuerto Presidente General Stroessner (hoy Ciudad del Este), el puente sobre el río Paraguay en la ciudad de Concepción, la compra de helicópteros y embarcaciones militares, la construcción de grandes hospitales y el programa de telecomunicaciones del Chaco. Tratando de explicar estos “elefantes blancos”, los autores concluyeron que “la dimensión del gasto público (...) sugiere que esta constituye una de las formas más importantes de generar rentas concentradas en un pequeño número de personas” (Campos y Canese, 1987, p. 82).

La falta de orientación al público en general también reforzó la rigidez de las políticas en la década de 1980. Por ejemplo, la recesión de 1980 no condujo a una reducción en el clientelismo. Por el contrario, el empleo público (que había crecido a un promedio de 4,5% anual en 1975-80) creció a una tasa del 4,8% en 1980-84 y a una tasa del 5,6% en 1984-87 (Campos y Canese, 1990). El número total de cargos públicos se expandió de 82.000 en 1980 a 119.000 en 1989 (Campos y Canese, 1990, cuadro 4). En 1982, antes de la elección general de 1983, el gasto total en salarios del sector público (excluyendo las empresas del Estado) creció en un 19%, justo en el momento en el que la economía se estaba desacelerando. Como resultado, la participación de los salarios públicos en el consumo público total creció del 58% en 1981 al 68% en los años siguientes.

El periodo posdictatorial

El 3 de febrero de 1989, un golpe de Estado conducido por el general Andrés Rodríguez expulsó del poder a Alfredo Stroessner e inició la transición a la democracia. Siguiendo el “procedimiento estándar” establecido desde 1954, el general Rodríguez fue nominado como el candidato del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de mayo de 1989 y ganó con un 74% de los votos.

El colapso del viejo régimen tuvo tres consecuencias. En el corto plazo, la llegada de una nueva coalición, combinada con un PFP que permaneció centrado en el ejecutivo, facilitó un nuevo periodo de grandes reformas. En el mediano plazo, los conflictos internos de la nueva coalición desmoronaron progresivamente el control del presidente sobre el Partido Colorado y plantaron la semilla del faccionalismo analizada más adelante. En el largo plazo, el incremento del respeto por las libertades civiles y la adopción de una nueva constitución en 1992 facilitaron la incorporación de nuevos jugadores dentro del proceso de formulación de políticas (y así multiplicaron el número de puntos de veto).

Un aspecto interesante de este breve periodo “de transición” es que el proceso de formulación de políticas operó según las reglas existentes (pero, en este caso, con un nuevo liderazgo). Entre 1989 y 1993, el régimen de transición preservó el proceso de formulación de políticas centrado en el ejecutivo bajo el comando de Andrés Rodríguez. Por tanto, este periodo nos provee una situación “cuasiexperimental” para evaluar posteriormente las oportunidades y limitaciones ofrecidas por el viejo PFP. En las cuestiones en que las preferencias políticas del viejo y del nuevo régimen coincidían, deberíamos observar una continuación de las políticas públicas existentes (es decir, estabilidad política). De modo similar, en los aspectos divergentes, deberíamos observar un rápido cambio en las políticas.

El análisis de las principales políticas adoptadas en este periodo de transición es coherente con estas expectativas. Una cuestión en la cual Rodríguez compartió las preferencias con su predecesor fue en el tema de la tenencia de tierras. Después del derrocamiento del régimen de Stroessner, la lucha de los pequeños campesinos por obtener la propiedad de la tierra era el asunto más urgente que enfrentaba el sector rural en Paraguay. El agotamiento de las tierras públicas en la década de 1980, junto con las dificultades que enfrentaban los campesinos para adquirir

tierras en el mercado, debido a la pobreza y a la baja rentabilidad de los cultivos campesinos, generó una gran cantidad de campesinos sin tierra. Hubo más de 110.000 familias sin tierra en 1989. En ese año, el Congreso paraguayo buscó resolver este problema con un nuevo programa de reforma agraria cuyo objetivo era atender los reclamos de las familias sin tierra (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1989). Sin embargo, la administración de Rodríguez no implementó estas reformas de manera efectiva. Si bien el Congreso aprobó leyes autorizando la expropiación de más de medio millón de hectáreas, la implementación efectiva de las expropiaciones tan solo alcanzó 47.134 hectáreas (9% del área afectada) (Servicio de Consultoría Informativa, octubre de 1995). Además de la muy lenta implementación de los procedimientos de expropiación, el gobierno no tuvo la voluntad política de recuperar muchas de las tierras que habían sido adquiridas en forma irregular por altos funcionarios del régimen dictatorial (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1989).

En algunos aspectos clave, las preferencias políticas de las administraciones de Stroessner y de Rodríguez divergieron. Como resultado, varios intentos de reforma política tuvieron lugar a principios de la década de 1990. Tras un largo periodo de rigidez pos-Itaipú, las políticas económicas durante la transición (1989-93) tuvieron como objetivo la desregulación de la economía. Este proceso incluyó la liberalización de la tasa de cambio, reducciones arancelarias sustanciales, desregulación de los precios agrícolas y desregulación de las tasas de interés (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1989, 1990, 1991). El primer año de la administración Rodríguez estuvo marcado por reformas al sistema cambiario, reducciones arancelarias y la liberalización de los precios agrícolas. En 1990, la administración liberalizó las tasas de interés y firmó la Ley 60/90, promoviendo la inversión extranjera. Un año después, Paraguay se unió al Mercosur (con Argentina, Brasil y Uruguay), reduciendo en un 47% todos los aranceles para los productos de los países miembros excluidos de la lista de excepciones. La meta de aranceles cero fue establecida para 1996. El mismo año, el gobierno redujo las reservas requeridas en el banco central para depósitos bancarios y firmó la Ley 117/91 que estableció un igual tratamiento para los inversionistas nacionales y extranjeros (pudiendo acceder estos últimos a diversos incentivos de promoción de la inversión). Paraguay también se unió al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), parte del

grupo del Banco Mundial, que provee seguros contra pérdidas debidas a riesgos no comerciales. En 1992, el gobierno redujo nuevamente los aranceles y promulgó una reforma tributaria que involucró la creación de un impuesto al valor agregado y una simplificación de la estructura fiscal.

Aunque algunas de las políticas públicas mutaron de la rigidez a la adaptabilidad a principios de la década de 1990, la baja orientación de las políticas hacia el público general se mantuvo constante. En 1991, los recursos del gobierno todavía se utilizaban para financiar al Partido Colorado en las elecciones (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1991) y el problema de la corrupción no se atacaba en forma seria. Por ejemplo, en 1990 el ejecutivo vetó una ley para crear una comisión nacional de investigación de la corrupción contra el sector público.

El nuevo proceso de formulación de políticas

El periodo de transición 1989-92 inició procesos lentos pero estables de democratización y descentralización. Se garantizaron las libertades de discurso y de asociación; las elecciones se volvieron progresivamente más limpias; se avanzó en la renovación del sistema judicial y fueron removidos muchos jueces nombrados por razones políticas bajo el régimen dictatorial. Sin embargo, fue recién en 1992 cuando la adopción de una nueva constitución reestructuró las reglas fundamentales del juego. En particular, el “triumvirato”, formado por el Partido Colorado, el gobierno y los militares, que había caracterizado al régimen de Stroessner se vio significativamente debilitado bajo el nuevo marco constitucional.

El 10 de diciembre de 1991, los paraguayos votaron para elegir una asamblea constituyente de 198 miembros. Tres semanas después, una asamblea nacional constituyente fue formalmente establecida. Esta incluyó 122 miembros del dominante Partido Colorado y 55 del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El principal propósito de la asamblea fue reemplazar la constitución, la cual había sido adoptada en 1967 bajo el régimen de Stroessner. Específicamente, se buscó establecer un sistema de pesos y contrapesos y proclamar la ilegalidad de la dictadura y la tiranía. El 10 de marzo, el comité de redacción aprobó artículos llamando a la separación y al equilibrio de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). El 27 de mayo, el comité también aprobó artículos prohibiendo la reelección presidencial, creando el cargo de vicepresi-

dente y estableciendo el control civil sobre las fuerzas armadas. Estas disposiciones, como se analizará más adelante, probaron ser cruciales para el desarrollo del nuevo PFP paraguayo. La asamblea aprobó la nueva constitución el 20 de junio. Dos días después, el presidente Andrés Rodríguez juró sostener la nueva constitución, a pesar de que, en su opinión, el artículo que les prohibía a él y a los miembros de su familia participar de las elecciones de 1993 era una “afrenta” a su honor.

El 9 de mayo de 1993, un nuevo presidente, legisladores y gobernadores departamentales fueron elegidos simultáneamente en elecciones nacionales. Juan Carlos Wasmosy, candidato del Partido Colorado, recibió el 40% de los votos, y se convirtió en el primer presidente civil de Paraguay en 39 años. La victoria de Wasmosy aseguró el dominio continuado del Partido Colorado sobre el poder político del país. Sin embargo, a diferencia de Rodríguez, el presidente electo tuvo que operar bajo el nuevo marco institucional establecido en la Constitución de 1992.

Entre los cambios más importantes de la Constitución de 1992 estaban los que afectaban a los poderes de la presidencia. El nuevo marco institucional privó al presidente de los poderes para disolver el Congreso. Dotó a la rama ejecutiva con una relativa y débil “proactividad” y con poderes “reactivos”.⁴ La Constitución de 1992 (artículo 210) limita los poderes reactivos del presidente en tres formas. Primero, el presidente no puede emitir decretos en forma unilateral. En cambio, el poder ejecutivo debe presentar al Congreso proyectos de ley de carácter “urgente” (los cuales puede llegar a implementar legalmente si el Congreso no actúa dentro de los siguientes 60 días). Segundo, el presidente no puede introducir más de tres proyectos de ley “urgentes” por año. Tercero, el Congreso puede reconsiderar el carácter de urgente de un proyecto de ley con el apoyo de las dos terceras partes de los votos, revirtiendo el proceso de formulación de políticas a su trámite normal. Por esta razón, generalmente los poderes proactivos de la rama ejecutiva se consideran

⁴ Siguiendo a Shugart y Carey (1992), Payne y otros (2002) caracterizan los poderes reactivos del presidente paraguayo como “moderados” con respecto a los “débiles” poderes reactivos de los presidentes de Costa Rica y Honduras, quienes presumiblemente carecen de poderes de veto parciales. Sin embargo, los artículos 126-127 de la constitución costarricense permiten al presidente “enmendar” proyectos de ley aprobados por el Congreso y retornarlos a la Asamblea para la reconsideración, y el artículo 220 de la constitución hondureña es ambiguo acerca de la posibilidad de un veto parcial.

“sin dientes”. Además, el veto parcial puede ser anulado por una mayoría absoluta del Congreso.

Asimismo, las disposiciones relacionadas con la elección del presidente también afectaron su capacidad para apelar a la “legitimidad” de origen y dirigirse en forma directa al público. La asamblea constitucional estableció que el presidente y el vicepresidente serían elegidos mediante pluralidad simple de sufragios, por un periodo pluralista de cinco años. La regla de mayoría simple evitaba una segunda vuelta en caso de que ningún candidato recibiera una mayoría absoluta. Por consiguiente, el sistema permitió la elección de presidentes “minoritarios”. El artículo que prohibía la reelección presidencial también generó la posibilidad de que los presidentes se convirtieran en “patos rengos” al final de sus mandatos.

Con respecto al poder legislativo, la constitución dispuso que los diputados y senadores sean elegidos en elecciones concurrentes cada cinco años y puedan ser reelegidos indefinidamente (al contrario del presidente). La Constitución de 1992 estableció una Cámara de Diputados de 80 miembros a ser elegidos en 18 distritos. Los diputados se eligen a través de listas partidarias cerradas y bloqueadas bajo un sistema de representación proporcional (usando el divisor D'Hondt) en distritos relativamente pequeños (la magnitud de distrito promedio es 4,4). En teoría, el sistema de lista cerrada crea pocos incentivos para cultivar el “voto personal” (Carey y Shugart, 1995; Hallerberg y Marier, 2004). Sin embargo, como discutimos más adelante, el requisito legal de que los partidos lleven a cabo elecciones primarias en combinación con el tamaño relativamente pequeño de los distritos ha incentivado políticas particularistas en la cámara baja. El Senado se compone de 45 miembros elegidos mediante listas partidarias cerradas y bloqueadas en un único distrito electoral de carácter nacional. De este modo, a diferencia de los diputados, quienes tienen claros incentivos para promover los intereses departamentales, los senadores no representan a las élites locales. Por el contrario, los senadores tienden a ser figuras representativas de cada uno de los partidos a nivel nacional. En relación con sus otras características, el sistema bicameral paraguayo es altamente congruente. Eso significa que la composición partidaria de ambas cámaras es usualmente muy similar (Lijphart, 1999; Llanos, 2002).

Más importante aún, la Constitución de 1992 otorgó al Congreso más poderes “proactivos” y “reactivos” de los que este poseía bajo el

régimen de Stroessner. Por ejemplo, el poder legislativo pasó a ser el encargado del nombramiento de los miembros de la Corte Suprema y de los demás miembros del poder judicial. Adicionalmente, la constitución estableció la posibilidad de que una mayoría parlamentaria de dos tercios pueda, no solo bloquear, sino también declarar nulos los decretos del poder ejecutivo. Finalmente, la constitución le brindó a la legislatura la atribución de iniciar investigaciones sobre casos de corrupción militar y de violaciones a los derechos humanos ocurridos en el pasado (Nickson, 1997).

La Constitución de 1992 también incluyó diversas disposiciones intentando reformar el sistema judicial. Estableció una amplia definición de los derechos humanos así como también un nuevo marco institucional para los tribunales de justicia. La constitución además buscó promover la independencia de la justicia: estipuló que el 3% del gasto público sea asignado al poder judicial y estableció que ningún juez pueda tener puestos partidistas. Además, se dispuso la creación de un jurado para enjuiciar a los jueces (independiente del control de la Corte Suprema) y de un Consejo de la Magistratura para seleccionar a los jueces. Sin embargo, muchas de estas iniciativas nunca fueron completamente implementadas (o nunca implementadas). El resultado fue, en algún sentido, un poder judicial más autónomo, aunque difícilmente competente.

Otro importante aspecto del nuevo proceso de formulación de políticas fue la aparición de las organizaciones de la sociedad civil con capacidad para actuar como jugadores de veto “de último minuto” y de esta manera tener control sobre la autoridad del gobierno. En particular, la mayor libertad de asociación experimentada a partir de 1989 permitió un fortalecimiento considerable de las organizaciones *campesinas* autónomas. El fortalecimiento de estas organizaciones se caracterizó no solo por la amplitud de su membresía sino también por una mejor articulación entre las organizaciones locales y pequeñas federaciones de granjeros nacionales y regionales. Únicamente en el periodo 1989-92, más de 12.500 familias se organizaron en más de 550 nuevos comités (Ocampos y Rodríguez, 1999). Los campesinos organizados también se volvieron activamente comprometidos con la extensión de sus redes organizacionales para abarcar instancias más amplias de coordinación. Un primer intento por extender la coordinación entre las organizaciones campesinas fue la Federación Nacional Campesina (FNC), la cual se fundó en

julio de 1991 e incluyó inicialmente 15 organizaciones y aproximadamente 7.000 miembros (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1991). Las organizaciones asociadas con Conapa tuvieron la iniciativa de crear la FNC (Ocampos y Rodríguez, 1999). En 1992, a la par de la recién creada FNC, existían otras cuatro pequeñas federaciones de granjeros nacionales con al menos 15.000 miembros (Ocampos y Rodríguez, 1999).

El factor que posiblemente más contribuyó a dar forma al nuevo PFP, en este contexto particular, que incluyó nuevas disposiciones institucionales y la aparición de nuevos jugadores de veto, fue el realineamiento de las fuerzas políticas de Paraguay. Históricamente, los partidos políticos en Paraguay se han organizado alrededor de la competencia entre dos organizaciones del siglo XIX: los Colorados (o Asociación Nacional Republicana, ANR) y los Liberales (hoy día llamados Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA). La recuperación de los derechos políticos por los ciudadanos paraguayos se reflejó en la participación electoral de nuevas fuerzas políticas. Durante el periodo de transición, la aparición de candidatos independientes y nuevas fuerzas políticas presentó un desafío al sistema bipartidista. Candidatos independientes se presentaron a las elecciones para la asamblea nacional a finales de 1991. Un nuevo partido político de clase media, el Partido Encuentro Nacional (PEN), logró 23% de los votos en las elecciones presidenciales de 1993. Otros partidos (Unace de Oviedo, el Movimiento Patria Querida y País Solidario) emergieron a principios de la década de 2000.

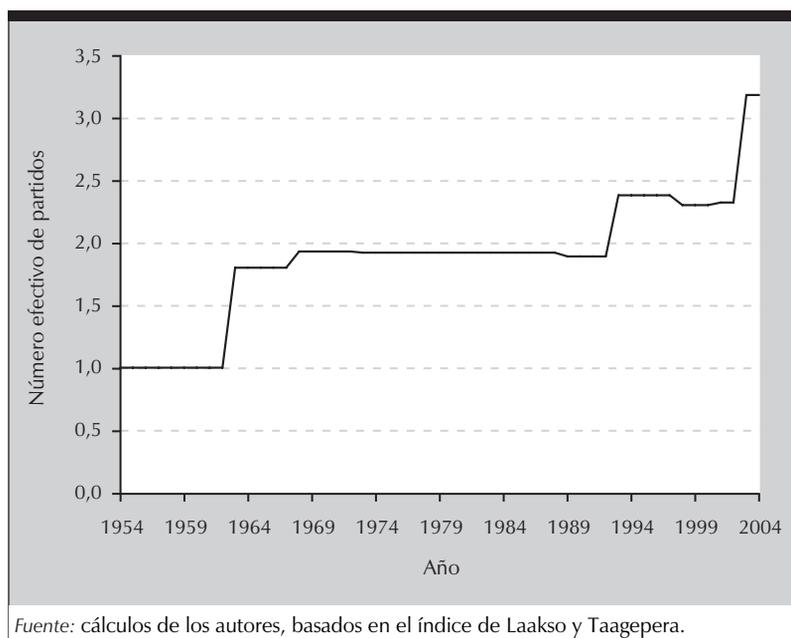
Durante la mayor parte del periodo 1989-2008 el poder ejecutivo permaneció bajo el control del Colorado (algunas excepciones a esta regla han sido la captación del puesto de la vicepresidencia por los liberales en la elección de 2000 y la incorporación del PEN en el gabinete en 1999-2003). El predominio del Partido Colorado culminó en abril de 2008 cuando Fernando Lugo ganó las elecciones presidenciales con 41% de los votos, derrotando a la candidata del Partido Colorado, Blanca Ovelar, que obtuvo el segundo lugar, con 31%.

Por su parte, a medida que el proceso de transición democrática se fue desarrollando, el poder legislativo se volvió cada vez más pluralista. La oposición al Partido Colorado, representada por el partido Liberal y algunas de las nuevas fuerzas políticas, fue ganando cada vez más acceso al proceso de formulación de políticas. Aunque la ANR es todavía el partido con mayor representación parlamentaria (ganó el 67% de las

bancas en la cámara baja en 1989, el 50% en 1993, el 56% en 1998, el 46% en 2003 y el 37,5% en 2008), los liberales obtuvieron la segunda minoría (36% de las bancas) en dicha cámara en las elecciones de 2008. Los partidos más pequeños de clase media (Encuentro Nacional, País Solidario y Patria Querida) y un disidente del Colorado (Unace) han obtenido pocas bancas en el Congreso.

El gráfico 9.1 representa la transformación de Paraguay, que pasó de ser un sistema de partido hegemónico en 1954 a un sistema multipartidista en 2004. Como indicador, usamos el número efectivo de índices de partido (Laakso y Taagepera, 1979).⁵ En el periodo anterior a 1963, el año a partir del cual Stroessner toleró la existencia de una oposición testimonial en el Congreso, el número efectivo de partidos era 1,0. Entre

Gráfico 9.1 Número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados, Paraguay, 1954-2004 (índice Laakso-Taagepera)



⁵ El número efectivo de partidos es un índice similar al índice de Herfindahl-Hirschman de concentración de mercado (HHI) que pondera la distribución de las curules legislativas entre los partidos políticos. La fórmula para el índice es $NEP = 1 / \sum (p^2)$, donde p representa la proporción de curules controlada por cada uno de los partidos en la cámara baja.

1963 y 1992, el número efectivo de partidos fue, en promedio, de 1,9. En el decenio 1994-2004, sin embargo, el multipartidismo ha crecido en el Congreso paraguayo, con 3,2 partidos efectivos en la Cámara de Diputados hacia 2004.

Junto con estas transformaciones del sistema de partidos paraguayo, el Partido Colorado en sí experimentó también cambios muy importantes. Específicamente, la “unidad granítica” del partido dominante durante la era de Stroessner dio paso al incremento del faccionalismo. La atomización del partido tuvo lugar en cinco etapas, empezando con la elección de la asamblea constituyente y conduciendo a la disidente ANR en 2003:

1. Aunque el Partido Colorado obtuvo una mayoría de las bancas en la asamblea constituyente de 1992, la presencia de facciones internas creó espacio para la formación de coaliciones estratégicas con fuerzas opositoras. Por ejemplo, los líderes del Partido Colorado provenientes del interior (la Bancada Campesina) lograron establecer las bases constitucionales para el proceso de descentralización (Barreda y Costafreda, 2002) y la facción conducida por Luis M. Argaña fue capaz de imponer una prohibición constitucional a la reelección presidencial de Rodríguez.
2. En respuesta a este movimiento, el comandante de la caballería y mano derecha del presidente Rodríguez, general Lino Oviedo, bloqueó las ambiciones presidenciales de Argaña. A finales de 1992, cuando Luis M. Argaña y Juan Carlos Wasmosy se enfrentaron en las primarias presidenciales, Oviedo intervino en el proceso de conteo de votos para asegurarse de la derrota de Argaña. Este movimiento ubicó al general Oviedo en una posición altamente influyente durante la nueva administración de Wasmosy a partir de 1993.
3. En 1996, los conflictos internos del Partido Colorado entraron en una nueva fase. La insistencia del general Oviedo de entrometerse en el proceso político condujo, a la postre, a un enfrentamiento con el presidente Wasmosy. En abril de 1996, Wasmosy ordenó el retiro de los aliados militares de Oviedo, y este respondió con una insurrección (fallida) (Ayala Bogarín y Costa, 1996). Esta acción, en última instancia, condujo al arresto de Oviedo y justificó su proscripción en la elección general de 1998, a pesar de que el

- general había surgido como el candidato favorito en la primaria del Partido Colorado, derrotando a Luis M. Argaña.
4. Dado que Oviedo se encontraba bajo arresto, su compañero de fórmula Raúl Cubas Grau fue nombrado candidato oficial del Partido Colorado en 1998. Por razones legales, Luis M. Argaña fue su vicepresidente. La decisión del presidente Cubas de liberar a Oviedo inmediatamente después de tomar posesión del cargo, creó una nueva confrontación con la facción de Argaña y mereció una amenaza de juicio político por el Congreso. De hecho, se llegó a especular que el Congreso destituiría al presidente Cubas e instalaría a Argaña como nuevo jefe del ejecutivo. Pero en marzo de 1999 el vicepresidente fue asesinado. La muerte de Argaña desencadenó una ola de protestas (conocida como “Marzo Paraguayo”) que finalizó con la renuncia de Cubas y la instalación de Luis González Macchi como presidente interino.
 5. En los tres años siguientes, la facción ovidista intentó recíprocamente destronar al presidente González Macchi varias veces. Un fallido golpe militar tuvo lugar en mayo de 2000. En medio de diversos escándalos de corrupción, los ovidistas y el partido liberal intentaron enjuiciar a González Macchi en al menos tres oportunidades.⁶ Aún en el exilio y con la prohibición de participar de la elección presidencial, el general Oviedo ordenó la transformación de su facción del Partido Colorado en un nuevo partido, Unace (Unión Nacional de Colorados Éticos), para la campaña de 2003.⁷

Los eventos ilustran cómo el excesivo *internismo* se convirtió en la norma del Partido Colorado y de qué modo las tradicionales relaciones entre los militares y los colorados se deterioraron. En este contexto, nuevas reglas electorales establecieron la obligatoriedad de llevar a cabo elecciones primarias para definir las candidaturas así como también la composición de las convenciones partidarias. Las nuevas reglas también prohibieron la práctica que permitía deducir contribuciones de los haberes de los empleados públicos para solventar al Partido Colorado, e impidieron que los miembros de las fuerzas armadas se afilien al Partido Colorado.

⁶ Finalmente, un juicio político tuvo lugar a principios de 2003, aunque el Senado absolvió a González Macchi.

⁷ El general Lino Oviedo retornó a Paraguay a finales de junio de 2004.

El funcionamiento del PFP a partir de 1993

Como resultado de la trayectoria histórica descrita anteriormente, y de la estructura institucional creada por la Constitución de 1992, el funcionamiento del proceso de formulación de políticas paraguayo es muy diferente a los mecanismos que lo caracterizaron durante el *stronato*. Esta sección busca caracterizar el PFP surgido a partir de 1993. Este periodo incluye las administraciones Wasmosy (1993-98), Cubas Grau (1998-99), González Macchi (1999-2003) y Duarte Frutos (2003-08).

Dado que las reglas que gobiernan el PFP se encuentran en evolución constante, es difícil determinar con absoluta precisión sus características principales. De todos modos, esta sección presenta una interpretación de cómo ha funcionado el proceso de formulación de políticas a partir de 1993, y luego confronta algunas de nuestras conjeturas con evidencia centrada en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Nuestra conclusión principal es que en el periodo posterior a 1993 los presidentes paraguayos han sido mucho más débiles en términos de su capacidad para llevar adelante sus agendas. La mayoría de los presidentes ha tenido grandes dificultades para aprobar políticas de alcance nacional, y por tanto ha tenido que recurrir mayormente a políticas de tipo particularista (muchas de las cuales fueron necesarias para poder aprobar políticas de mayor alcance).

Dada la tradición del presidencialismo fuerte, los presidentes paraguayos han continuado siendo los iniciadores de todas las políticas “relevantes”. Sin embargo, la capacidad del poder ejecutivo para imponer la agenda política se ha deteriorado por tres factores. Primero, como se discutió anteriormente, la Constitución de 1992 privó a los presidentes de sus inmensos poderes constitucionales (como el poder para disolver el Congreso). Segundo, la prohibición de la reelección presidencial hizo que eventualmente cada presidente se convierta en un “pato cojo” (o *lame duck*) hacia la finalización de su mandato. El tercer factor importante que se ha tenido en cuenta es la fragmentación de la ANR a partir de 1993.

En relación con este último punto, el gráfico 9.2 muestra la evolución del índice Rice de unidad partidaria para los partidos Colorado y Liberal en la Cámara de Diputados desde 1994 hasta 2004. El índice Rice toma el valor mínimo de cero, cuando los miembros de un partido están divididos en partes iguales en cualquier votación legislativa, y valores que

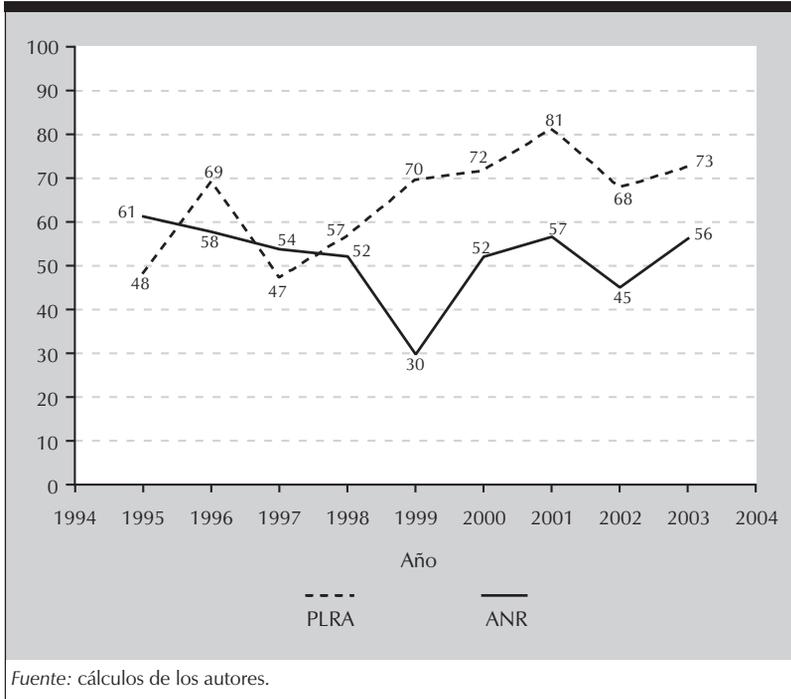
ascienden hasta un máximo de cien, cuando todos los miembros del partido votan juntos (Rice, 1925).⁸ Debido a que la Cámara de Diputados, en contraste con el Senado, recopila las votaciones nominales en forma periódica, fue posible estimar los puntajes de cohesión usando 1.409 votos controversiales, comenzando en 1995.⁹ En el gráfico 9.2 se muestra que la cohesión de los partidos paraguayos se tornó muy baja a mediados de la década de 2000. Cuando en 1999 la confrontación de facciones estaba en su momento más álgido, el índice de unidad del Partido Colorado registró un valor de tan solo 30 puntos. El promedio del valor del índice Rice de la ANR durante la administración de González Macchi fue de 43 puntos. En contraste con la ANR, el PLRA ha mostrado cada vez más cohesión, aunque sus puntajes no son particularmente altos (75 en promedio durante todo el periodo y 81 en el momento de mayor cohesión). En un estudio comparativo, John Carey señala que los valores en promedio del índice Rice son de 91 puntos para los partidos mexicanos, 81 para los partidos chilenos, 79 para los partidos peruanos y uruguayos, 75 para los partidos brasileños y 88 para los partidos argentinos (Carey, 2002b). En su estudio de la Cámara de Diputados argentina, Mark Jones (2002) reportó que los dos partidos más grandes del país (PJ y UCR) registraron consistentemente valores de más de 90 puntos entre 1989 y 1997.¹⁰

Así como la “unidad granítica” del partido dominante durante la era Stroessner dio paso al faccionalismo, la habilidad del Partido Colorado para desempeñar el papel de “dictador legislativo” también se ha desmoronado. En términos prácticos, esto significa que un presidente paraguayo pasó de controlar un Partido Colorado “granítico” con 67% de las

⁸ La fórmula para el índice es $R = (\text{Afirmativos} - \text{Negativos}) / (\text{Afirmativos} + \text{Negativos}) * 100$.

⁹ Los votos controversiales se definen como decisiones en las cuales al menos el 25% de los legisladores vota en contra del lado ganador (Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997). El enfoque sobre los votos controversiales garantiza que las decisiones legislativas menores, las cuales son normalmente consensuales y de esta manera inflan los puntajes de unidad de partido, no sean tenidas en cuenta.

¹⁰ La comparación de los puntajes de unidad es siempre difícil debido a que los votos nominales no son igualmente frecuentes en todas las legislaturas y los investigadores seleccionan los votos usando criterios ligeramente diferentes. En vez de desechar todos los votos no controversiales, Carey ponderó los votos de acuerdo con su cercanía y con el número de legisladores ausentes. Jones dio los puntajes de unidad “relativa”, sin tener en cuenta los legisladores ausentes ni los abstencionistas.

Gráfico 9.2 Unidad de partido, Paraguay, 1994-2004 (índice Rice)

bancas en el Congreso, a negociar con un partido dividido en facciones con 46% de las bancas en 2003. Por tanto, la capacidad de los presidentes para llevar a cabo reformas que requieren aprobación legislativa ha disminuido en forma monótona a partir de 1992.

Por otro lado, una arraigada tradición clientelar ha motivado a los líderes de las facciones de cada partido a construir sus propias bases de sustentación política. La introducción de primarias para la selección de candidatos ha contribuido a agravar este problema, desencadenando una encarnizada competencia para sumar nuevos adherentes a los partidos bajo la égida de cada facción. En consecuencia, a pesar de que la reelección congresal no está prohibida por la constitución paraguaya, el contexto electoral ha creado una mayor incertidumbre respecto de la supervivencia política de los legisladores. En 1998, el 54% de los diputados resultó reelegido, una cifra comparable a la cámara baja de Chile (Morgenstern, 2002). Cinco años después, únicamente el 21% de los diputados continuó en sus bancas, con un grado de rotación similar al

de los legisladores *amateur* de Argentina (Jones y otros, 2002).¹¹ La disminución en las tasas de reelección afectó a todos los partidos por igual. Los votantes, en general, se registran para participar en las primarias con el objeto de obtener incentivos selectivos, y por tanto su compromiso partidario es usualmente muy bajo. En consecuencia, dado que tienen que enfrentar tanto elecciones internas partidarias como elecciones generales bien competitivas, los legisladores paraguayos tienden a iniciar proyectos de ley de tipo particularista. Eso les permite demostrar que son capaces de producir beneficios concretos para sus seguidores. En suma, dadas las bajas tasas de reelección y el poco peso de la legislatura, los legisladores generalmente están poco interesados en la formulación de políticas de alcance general.

La disminución de los poderes presidenciales, la multiplicación de los partidos de oposición y la aparición de facciones autónomas dentro del partido dominante han llevado al Congreso a operar como un jugador de veto. De hecho, el número de proyectos de ley controversiales ha crecido a través del tiempo. Las controversias (que reflejan el rol adquirido por las facciones como jugadores de veto) han surgido principalmente en relación con políticas de alcance general (a nivel nacional, a nivel regional o a nivel sectorial) y de índole redistributiva o reguladora. Por el contrario, las políticas de tipo particularista, especialmente las de baja visibilidad y bajo costo marginal, han exhibido una menor probabilidad de generar fricción en la legislatura o en las relaciones ejecutivo-legislativo.

En este contexto, los presidentes interesados en obtener la aprobación legislativa de sus iniciativas se ven en la necesidad de crear coaliciones legislativas usando principalmente incentivos selectivos. Cuatro recursos se destacan para este propósito. Primero, los presidentes pueden usar el empleo público (particularmente en áreas administrativas de cobertura regional, como la educación o la salud pública) para beneficiar a los votantes de los legisladores leales. Segundo, pueden acelerar o retrasar los desembolsos de los fondos para los proyectos particularistas de los legisladores. Tercero, pueden garantizar cierta presencia en el diseño de las políticas a los partidos de clase media que buscan demostrar a

¹¹ Estas cifras son estimados de la reelección incondicional, basados en los datos de votación nominal. No sabemos cuántos diputados fueron realmente ubicados en las listas.

sus votantes urbanos que ellos ejercen influencia en el PFP. Cuarto, en circunstancias extremas pueden inclusive chantajear a sus compañeros de la ANR, argumentando que su falta de cooperación puede llevar al fracaso de las políticas, y eventualmente dañar las chances electorales del Partido Colorado en su conjunto. Aunque existe poca evidencia empírica respecto del uso de estos instrumentos para conformar coaliciones legislativas, algunos eventos históricos recientes sugieren que ellos ofrecen serias limitaciones. Por ejemplo, téngase en cuenta la descripción que hace Nickson (1997, pp. 187-88) de los intentos de Wasmosy para construir un “pacto de gobernabilidad” luego de su triunfo electoral en 1993:

La frágil alianza interna del Partido Colorado que había llevado a Wasmosy a la presidencia comenzó a romperse pocos meses después que este tomara posesión del cargo. Pocos líderes del partido estaban comprometidos con la propuesta de reducir progresivamente el tamaño del sector público anunciada en su discurso inaugural, ya que temían que dicha reforma destruiría la base del poder político del Partido Colorado (...). Para contrarrestar su falta de apoyo dentro del Partido Colorado, Wasmosy hizo concesiones al PLRA para obtener una mayoría en el Congreso. En su discurso inaugural, sacó a flote la idea de un “pacto de gobernabilidad” con el fin de asegurar la aprobación de la legislación (...) el pacto de gobernabilidad suponía la aprobación de la legislación originada desde el ejecutivo (...) sin embargo, el pacto no se propuso forjar un acuerdo fundamental sobre las reformas estructurales que eran necesarias para el fortalecimiento del proceso de democratización en general. La agenda política se vio pronto dominada por una amarga oposición del ejecutivo respecto de la legislación originada en el poder legislativo.

Alternativamente, el clientelismo y los favores políticos parecen ser una forma llamativa de atraer a las facciones periféricas del partido dominante y del PLRA. Los dos grupos cuentan con recursos limitados y en general necesitan consolidar el apoyo de sus votantes para sobrevivir en las primarias o eventualmente desafiar a los principales líderes partidarios. Por otro lado, este tipo de recursos suele ser menos efectivo cuando se trata de facciones más fuertes de la ANR (como los ovedistas) o el PLRA. En la medida en que los líderes de estas facciones intenten seducir a una audiencia nacional y posen sus ojos en el gran premio (la

presidencia), pueden llegar a ser más renuentes a entrar en acuerdos o pueden llegar a demandar una excesiva retribución por su apoyo. De manera similar, el argumento sobre la necesidad de preservar el dominio del Partido Colorado en futuras elecciones puede ser fácilmente rebatido. Cuando los sindicatos y las movilizaciones campesinas se oponen a una iniciativa política, los líderes del Partido Colorado invocarán este argumento para bloquear las reformas.

Estas condiciones sugieren que el sistema paraguayo tiende a generar cierta flexibilidad respecto de la adopción de políticas particularistas (orientadas a sectores específicos), pero una relativa rigidez cuando se trata de políticas redistributivas o políticas reguladoras de alcance más amplio. Cuando hablamos de políticas particularistas, nos referimos a las políticas de alcance limitado (cuyos beneficios se circunscriben a un grupo de individuos en particular o a una población determinada) y que son distributivas por naturaleza (transfiriendo fondos públicos a dichos beneficiarios). Por el contrario, las políticas destinadas a regular amplios sectores de la vida económica o ciertas actividades de alcance nacional, así como también las políticas destinadas a redistribuir el ingreso y las oportunidades entre grandes grupos socioeconómicos, tienden a ser más controversiales y, por tanto, en general tienen una mayor probabilidad de ser bloqueadas.

El análisis de todas las iniciativas legislativas consideradas por el Congreso paraguayo entre 1993 y 2002 (4.576 proyectos de ley) brinda sustento empírico a las conjeturas presentadas en el párrafo anterior.¹² En primer lugar, parecería existir una clara división del trabajo entre las diferentes ramas de gobierno respecto del alcance de las políticas públicas. El poder ejecutivo predomina en la formulación de políticas de alcance nacional y de las políticas relacionadas con el funcionamiento del sector público (constitucionalmente, el ejecutivo tiene el monopolio de la iniciativa legislativa en cuestiones presupuestarias). Por el contrario, la legislatura ejerce un predominio sobre la producción de proyectos de ley de carácter local e individual y, más sorprendente aún, sobre la producción de proyectos de ley referidos al sector privado. Además, los

¹² El tratamiento final significa que el proyecto de ley fue aprobado y firmado por el presidente; o el proyecto de ley fue rechazado por el Congreso o vetado por el ejecutivo; o el proyecto de ley fue tratado por última vez en algún momento entre 1993 y 2003 pero los legisladores no tomaron una decisión final (es decir, el proyecto de ley fue retirado, archivado o estaba pendiente al final de 2003).

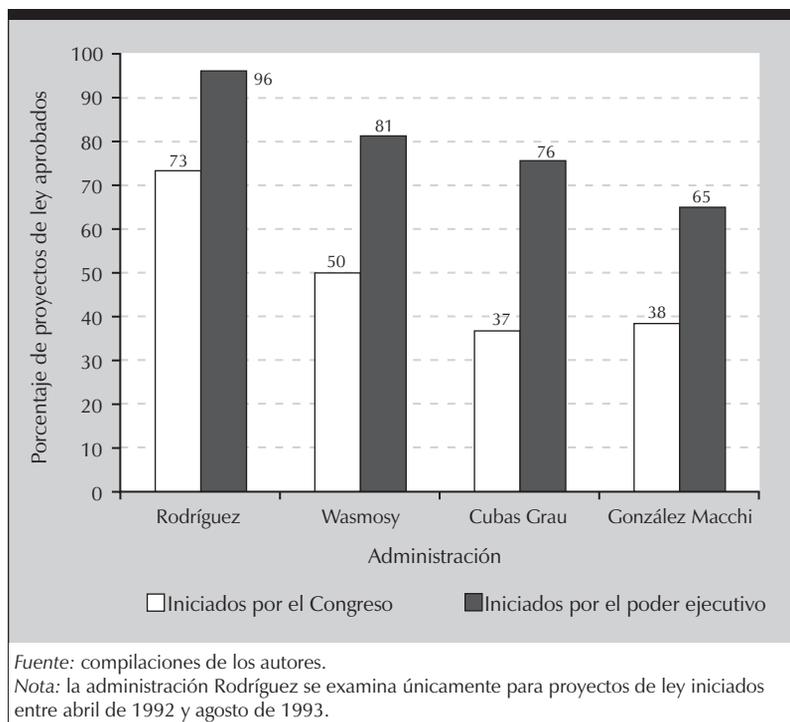
miembros del Congreso tienden a iniciar numerosos proyectos de ley de carácter distributivo y cuyo alcance es limitado (es decir, de tipo particularista). Dada esta definición, encontramos que solo el 7% de todos los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo durante el periodo en estudio pueden clasificarse como particularistas. Por otro lado, el 50% de todos los proyectos de ley iniciados por la Cámara de Diputados y el 55% de todos los proyectos de ley iniciados por el Senado son de este tipo.

En segundo lugar, la evidencia sugiere que, en contraste con el periodo 1954-89 (el cual se caracterizaba por la ausencia virtual de cualquier jugador de veto significativo), el “viejo” patrón de formulación de políticas se fue dismantelando progresivamente a principios de la década de 1990. Para evaluar el impacto del proceso de fragmentación legislativa sobre el PFP, clasificamos todos los proyectos de ley de acuerdo con su trámite legislativo. Específicamente, codificamos las iniciativas como aprobadas (convertidas en ley), rechazadas o detenidas (archivadas, retiradas o pendientes).¹³ En el gráfico 9.3 se muestra la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo y del legislativo entre 1992 y 2003. Las tasas de aprobación de los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo descendieron del 96% durante los 16 meses de la administración de Rodríguez (una cifra significativa, considerando que el presidente no podía ser reelegido) al 65% durante la administración de González Macchi. De hecho, la tasa de aprobación legislativa de este último es comparable con el promedio encontrado en un estudio de 11 países presidencialistas (63%), pero es claramente más baja que la tasa alcanzada por otros presidentes con partidos mayoritarios en el Congreso (72%) (véase Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004).

Los datos presentados en el gráfico 9.3 sugieren que el modelo de formulación de políticas con predominio del ejecutivo ha sido desafiado a través del tiempo por el proceso de fragmentación política. Pero también es verdad que la fragmentación ha minado la capacidad de los legisladores para sacar adelante sus políticas preferidas. La tasa de aprobación legislativa de los proyectos iniciados por el Congreso descendió del 73% durante los últimos meses de la administración Rodríguez a casi el 38% en 2003.

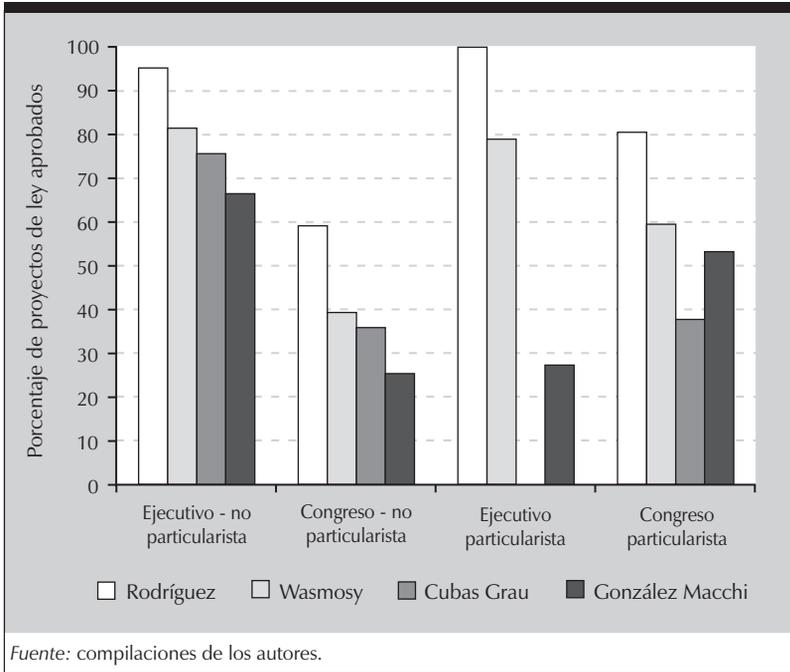
¹³ Algunos proyectos de ley se archivan cuando su contenido se incorpora en una iniciativa mayor. De modo que en unos pocos casos los proyectos de ley archivados pueden no haber sido detenidos en realidad. Infortunadamente, no existe una forma práctica de identificar esos proyectos de ley.

Gráfico 9.3 Tasa de aprobación de los proyectos legislativos, por administración e iniciador, Paraguay, 1992-2003 (porcentaje de proyectos de ley aprobados)



El gráfico 9.4 muestra información sobre las tasas de aprobación legislativa según el tipo de política (particularistas frente a no particularistas) en cuatro administraciones diferentes. Los datos sugieren que, en el caso de las políticas no particularistas, las tasas de aprobación tienden a bajar de presidencia en presidencia tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Además, en el caso de la iniciativa legislativa, el gráfico muestra que las políticas particularistas, siendo las iniciativas menos controversiales, fueron las que tuvieron la mayor probabilidad de ser aprobadas durante todo el periodo. Este patrón es menos claro en el caso de las iniciativas del ejecutivo, particularmente durante las administraciones de los presidentes Cubas y González Macchi, quienes iniciaron muy pocas políticas particularistas (de hecho, Cubas no envió una sola pieza de legislación de este tipo al Congreso). Nótese, sin embargo, que incluso cuando las políticas no particularistas superan la barrera legisla-

Gráfico 9.4 Tasa de aprobación de los proyectos de ley, por iniciador, administración y tipo de política, Paraguay, 1992-2003 (porcentaje de proyectos de ley aprobados)



tiva y se convierten en leyes, su probabilidad de ser desafiadas por otros “jugadores de veto” es significativamente alta (véase a continuación el análisis del funcionamiento del PFP).

Con base en esta información, el cuadro 9.1 presenta una regresión logística que modela los efectos simultáneos de los factores institucionales y los tipos de políticas sobre la probabilidad de cambio en las políticas (medido como aprobación de las políticas, y vetos presidenciales).

En el modelo 9.1 la variable dependiente indica si un proyecto de ley fue finalmente aprobado (en contraposición a los rechazados o bloqueados). Como base para la interpretación (la categoría excluida) utilizamos los proyectos de ley no particularistas. Los resultados del modelo 9.1 sugieren las siguientes conclusiones. En primer lugar, los proyectos de ley iniciados por el ejecutivo tienen más probabilidades de ser aprobados que los iniciados por el Congreso, pero esta ventaja ha disminuido a lo largo del tiempo, en la medida en que las sucesivas administraciones

Cuadro 9.1 Tasa de aprobación y veto presidencial de los proyectos de ley, por iniciador y por área política, Paraguay

Variable independiente	Modelo 9.1 Aprobación		Modelo 9.2 Veto presidencial	
Meses para la siguiente elección	0,004	-0,003	0,009	-0,008
Meses en el cargo de la administración	-0,013	-0,002***	0,002	-0,006
Iniciación del ejecutivo por				
Rodríguez	3,887	-0,593***	-1,378	-1,022
Wasmosy	1,952	-0,113***	-2,476	-0,589***
Cubas Grau	1,29	-0,373***	(a)	
González Macchi	1,185	-0,103***	-2,047	-0,515***
Tipo de política				
Particularista	0,918	-0,073***	-2,324	-0,352***
Constante	-0,261	-0,096***	-3,038	-0,264***
Nagelkerke R	0,162		0,122	
Observaciones	4.446		4.446	

Fuente: elaboración de los autores.

(a) En el caso de Cubas se omite la variable dicotómica ya que produce una perfecta separación de los datos (nunca fue vetado ningún proyecto de ley iniciado por Cubas).

*** Significativo al 1%.

enfrentaron niveles de fragmentación política cada vez mayores. En segundo lugar, las iniciativas particularistas tienen mayor probabilidad de ser aprobadas que los proyectos de ley no particularistas. En tercer lugar, aunque la evidencia no parece indicar que exista un ciclo electoral de las políticas, los resultados sugieren que la capacidad del sistema para promover reformas tiende a disminuir a medida que el presidente se aproxima al final de su mandato.¹⁴

Para generar una interpretación más a fondo de estos resultados, también simulamos la probabilidad esperada del cambio en las políticas (dados los coeficientes en el modelo 9.1) bajo un conjunto particular de condiciones iniciales. Estas condiciones son: la legislatura inicia el proyecto de ley, la administración está en la mitad de su mandato, y no hay elecciones intermedias. Los resultados muestran que el proceso de formulación de políticas paraguayas está bien equipado para entregar

¹⁴ La inclusión de dos variables de tiempo, una que refleja el número de meses transcurridos en el cargo y la otra que indica los meses restantes para la siguiente elección (si hay contiendas municipales o nacionales), está destinada a separar los efectos del calendario electoral del efecto de “estar de salida”.

políticas particularistas. Este tipo de proyectos de ley tiene las tasas de aprobación más altas: del 55% al 61%. Por el contrario, la capacidad del proceso legislativo para producir políticas de alcance general parece ser mucho más débil (16% a 35%). Este patrón no cambia si uno supone que es el poder ejecutivo y no el Congreso quien ejerce la iniciativa legislativa. Por ejemplo, bajo la suposición de un presidente “contemporáneo” (alguien con un grado de influencia relativa menor que Cubas Grau y mayor que González Macchi), que inicia un proyecto de ley en el trigésimo mes de su cargo, la probabilidad estimada de que dicha iniciativa sea aprobada es de aproximadamente 84% para proyectos de ley particularistas y de 55% para proyectos de ley no particularistas.

Finalmente, para complementar estos resultados, utilizamos la frecuencia de vetos presidenciales como una medida alternativa de controversia en distintas áreas de política (modelo 9.2 en el cuadro 9.1). Esta medida es en algún sentido ortogonal a la aprobación legislativa (un proyecto de ley que ha sido vetado puede todavía convertirse en ley si existe una insistencia legislativa). El objetivo de este indicador es medir el grado de controversia respecto del proyecto de ley en particular en vez de su probabilidad de aprobación. Nuestra base de datos contiene 104 episodios de vetos parciales o totales. Nuestros resultados confirman la idea de que las políticas particularistas son menos controversiales (y, por consiguiente, tienen menos probabilidades de ser vetadas por el ejecutivo), mientras que las políticas redistributivas y reguladoras tienen mayor probabilidad de generar fricción en el proceso de formulación de políticas.

Las características de las políticas según el nuevo PFP

La evidencia presentada en la sección anterior brinda sustento empírico a la noción de que el PFP paraguayo ha sufrido cambios importantes a partir de 1992. Dada la existencia de este nuevo proceso de formulación de políticas, son pertinentes las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características de las políticas públicas según este nuevo PFP? ¿Cómo se comparan las características externas de las políticas con las de los periodos históricos anteriores? Los patrones descritos en la última sección sugieren que el nuevo proceso de formulación de políticas ha generado políticas que poseen características tanto tradicionales como nuevas. Por un lado, las políticas públicas paraguayas muestran aún una característi-

ca típica: su bajo grado de orientación hacia el público en general. Por otro lado, el periodo actual se contrasta con la “era dorada” del *stronismo* y con el régimen de transición de Rodríguez dado que durante estos dos periodos la concentración de poder por el ejecutivo facilitó la adopción de reformas. En el contexto democrático, sin embargo, la multiplicación de los jugadores de veto pertenecientes a las facciones ha resultado en un deterioro de la capacidad del PFP para tomar decisiones en forma contundente.

Como se dijo anteriormente, el PFP bajo Stroessner generó inicialmente niveles significativos de adaptabilidad en las políticas, seguidos por un aumento en la rigidez en la década de 1980, así como también una marcada orientación de las políticas hacia grupos específicos del sector privado. En parte, estos niveles de adaptabilidad resultaron de la capacidad del régimen para acumular recursos detrás de proyectos estratégicos a largo plazo, como la “Marcha hacia el Este”. (Esta capacidad para acumular recursos también generó efectos secundarios perversos, por ejemplo patrones ineficientes de inversión pública.) Es claro que en su mayor parte el proceso de formulación de políticas carece, en la actualidad, de la misma capacidad. El bajo poder de decisión es, parcialmente, el resultado de un ejecutivo debilitado (en función de sus poderes partidarios y constitucionales); pero también se debe a que los legisladores poseen escasos motivos para comprometerse en la formulación de políticas más allá de los proyectos particularistas.

Estos cambios pueden observarse en el ritmo y el alcance de las reformas económicas. Durante la administración de Rodríguez se implementó un conjunto de reformas tributarias, como la liberalización de la balanza de pagos, la liberalización financiera y la desregulación de precios. Siguiendo este impulso, en 1993 la entrante administración de Wasmosy permitió a las compañías públicas y al Instituto de Previsión Social (IPS) transferir sus depósitos a la banca privada. Las administraciones de Rodríguez y de Wasmosy también privatizaron unas pocas compañías públicas de tamaño mediano: Lapsa (Líneas Aéreas Paraguayas), la Flota Mercante del Estado, ACEPAR (Aceros del Paraguay) y la Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL); sin embargo, tras este periodo inicial de reformas, solo han ocurrido cambios marginales en los últimos años.

Por ejemplo, el 16 de agosto de 1999, un día después de tomar posesión del cargo, y dada la urgente necesidad de reducir el déficit presupuestario de US\$200 millones, el presidente Cubas anunció medidas

drásticas para responder a la “crítica” situación económica. Sin embargo, una semana después, el Congreso le advirtió que no le daría un “cheque en blanco” para confrontar los problemas económicos. La resistencia legislativa se debió, en gran medida, a las disputas internas del Partido Colorado. De hecho, esta reacción no tuvo tanto que ver con las reformas económicas en sí, sino que estuvo relacionada con los disturbios políticos generados por la conmutación de la pena de Oviedo por parte de Cubas. Los líderes de las facciones legislativas argumentaron que, dada la crisis política, era probable que los inversionistas extranjeros no se sintieran atraídos hacia el país y, por tanto, era necesario resolver la situación política antes que adoptar reformas económicas. De manera similar, en 2000, la administración de González Macchi fue incapaz de implementar una serie de políticas para manejar el déficit fiscal de Paraguay, el cual había sobrepasado el 2,4% de PIB. Esas medidas incluían un interminable programa de privatización que enfrentó una fuerte oposición tanto de la legislatura como de grupos de la población (más adelante analizamos algunos episodios relacionados con el proceso de privatización).

Tres años después, cuando Nicanor Duarte Frutos asumió como presidente de Paraguay, el 15 de agosto de 2003, todo parecía indicar que la tendencia hacia la rigidez política había alcanzado un punto de inflexión. Poco después de su elección, Duarte envió una delegación a Washington para hablar con los representantes de las instituciones financieras internacionales y explicar los detalles de su “plan de 100 días”, el cual daba prioridad a siete iniciativas legislativas. A pesar de no tener mayoría en el Senado y del hecho de que la Cámara de Diputados estaba dividida en partes iguales entre el Partido Colorado y la oposición, las condiciones políticas para encarar una reforma parecían haber mejorado. Un partido pequeño y joven, *Patria Querida*, inicialmente sirvió como un actor esencial, negociando con el presidente la aprobación de proyectos de ley fundamentales. Por ejemplo, en 2004, la administración Duarte fue capaz de asegurar la aprobación de una ley de reorganización tributaria con el apoyo de los legisladores de dicho partido. El proceso de aprobación involucró diversos compromisos con sus miembros y, por tanto, el proyecto recibió cambios significativos tendientes a reflejar los intereses de sus circunscripciones. Sin embargo, esta norma (Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal) demostró ser vital para la administración Duarte, no solo porque le permitió al gobierno

incrementar los ingresos fiscales, sino también porque su aprobación fue una condición para que el FMI otorgara a Paraguay un préstamo por US\$70 millones.

Sin embargo, esta situación cooperativa resultó ser transitoria, ya que pronto resurgieron las principales características del PFP analizadas anteriormente. Durante el resto del mandato de Duarte, la legislatura contó con un marcado nivel de fragmentación. Por tanto, la legislatura se vio impedida de ejercitar el poder en forma proactiva. Por otro lado, a partir de 2005, el poder legislativo se dedicó a bloquear en forma sistemática las reformas propuestas por el ejecutivo.

De modo poco sorprendente, pues, el internismo del Partido Colorado fue el principal obstáculo que tuvo que enfrentar Duarte durante toda su presidencia. Por ejemplo, en febrero de 2006, y tras un fallido voto de censura en su contra promovido por Patria Querida y el Partido Liberal con el apoyo de algunos diputados del Colorado, Duarte buscó tomar control del partido compitiendo por su presidencia. A pesar de haber obtenido una abrumadora mayoría de votos, no pudo conseguir su objetivo ya que no estaba claro si podía legalmente ejercitar la presidencia del partido siendo presidente de la República. La oposición interna del Partido Colorado al denominado “nicanorismo” (el liderazgo de Duarte) fue un grave cimbronazo para Duarte y una clara muestra del grado de faccionalismo del partido. De hecho, las divisiones del Partido Colorado tuvieron importantes repercusiones en las elecciones de abril de 2008. En la víspera de la contienda electoral, Nicanor Duarte realizó un llamado a la unidad a fin de preservar el dominio del partido en el poder. Sin embargo, el líder del Movimiento Vanguardia Colorada (MVC), Luis Castiglioni (derrotado en las elecciones primarias del partido), decidió no apoyar a la candidata oficial, Blanca Ovelar.

La histórica victoria de Fernando Lugo en las elecciones de 2008 significó una nueva oportunidad para que el país adopte reformas importantes. El ex obispo católico y líder de la heterogénea Alianza Patriótica para el Cambio (APC) derrotó por amplio margen a Blanca Ovelar y generó amplias expectativas de cambio. Sin embargo, con el correr de los meses quedó claro que las principales características del PFP paraguayo descritas más arriba conspiraron nuevamente para frustrar dichas expectativas. Enfrentado a un Congreso dividido, Lugo intentó al principio de su mandato establecer acuerdos con la oposición (incluidos los ovidistas) y alcanzar, tal como había propuesto Duarte cinco años antes,

un pacto de gobernabilidad. Sin embargo, una serie de disputas personales, que involucraron a Oviedo, Duarte y el propio Lugo, botaron por la borda todos estos esfuerzos.

Por otro lado, el presidente sufrió también las consecuencias de un excesivo internismo de las fuerzas políticas que apoyaron su candidatura. Si bien la APC se mantuvo unida por la decisión de remover a los Colorados del poder, una vez que lo lograron comenzaron a surgir las contradicciones entre sus miembros. En particular, las relaciones con el Partido Liberal Radical Auténtico, de lejos el partido más grande en la Alianza, fueron tirantes desde un inicio, ya que Lugo intentó contrapear una facción frente a la otra. Esta estrategia de “administrar” el juego entre las facciones, como ya vimos, es común en la política paraguaya. Y, como también describimos más arriba, este tipo de conflictos interpartidarios suele generar importantes crisis institucionales. La disputa abierta entre Lugo y su vicepresidente Federico Franco, líder de una de las facciones del Partido Liberal, es un buen ejemplo de eso.

Otro ejemplo característico del funcionamiento del PFP paraguayo han sido las incesantes amenazas de juicio político que Lugo ha debido enfrentar en los dos últimos años. La oposición comenzó a discutir abiertamente el juicio político en abril de 2009, luego de que las revelaciones de una serie de escándalos de paternidad dañaran la credibilidad de Lugo. A partir de esa fecha, la oposición ha planteado de manera periódica la perspectiva del juicio, especialmente cada vez que Lugo ha insinuado alguna reforma política o judicial.

Todos estos ejemplos ilustran claramente el hecho de que el actual PFP paraguayo impone serias restricciones a los grandes proyectos de cambio. Muchas reformas identificadas como cruciales por las partes interesadas han quedado estancadas. Entre las reformas pospuestas están la privatización de las empresas públicas en las áreas de telecomunicaciones, agua potable y ferrocarriles, la reforma de la seguridad social, la reforma del sistema de salud, la reforma del servicio civil, la reforma de los bancos estatales, la implementación de políticas para promover un mercado de tierras y la modernización de la administración del sector público, incluyendo el fortalecimiento del sistema regulatorio en el sector financiero.

Esto no quiere decir que los presidentes paraguayos sean completamente incapaces de fomentar ciertos cambios de políticas (ellos todavía controlan importantes recursos partidarios y clientelistas) o que la ca-

pacidad para imponer agendas políticas en forma unilateral sea siempre deseable; los jugadores de veto desempeñan una gran función en cualquier PFP democrático. El poder ejecutivo todavía posee el control sobre importantes recursos clientelares que pueden utilizarse para crear coaliciones políticas. Sin embargo, dichos recursos tienden a ser menos efectivos cuando las facciones partidistas aspiran a distanciarse públicamente de los funcionarios del Palacio López. Así mismo, el potencial para la adaptabilidad política tiende a ser menor cuando se trata de cuestiones redistributivas o políticas regulatorias, ya que estas son áreas donde tienen más probabilidades de surgir posiciones en conflicto.

La calidad de la implementación de políticas regulatorias también se ha visto obstaculizada por la falta de una burocracia profesionalizada. A pesar del proceso democrático iniciado en 1992, pero en forma coherente con la incapacidad para introducir reformas políticas importantes, el Paraguay posterior a la era Stroessner no ha sido capaz de desarrollar una democracia efectiva, relativamente independiente y responsable. En 2000, la Ley 1626 buscó modernizar la carrera del servicio público estableciendo un sistema de selección más transparente, y pautas de entrenamiento, promoción y retiro. Entre sus características clave estaba la creación de la Secretaría de la Función Pública, encargada de la racionalización, transparencia y eficiencia en la administración de los recursos humanos. Sin embargo, la ley fue impugnada como inconstitucional, retrasándose considerablemente su aplicación completa (Banco Mundial, 2003). Por tanto, Paraguay no posee una estructura definida de cargos públicos, y carece de un sistema de entrenamiento efectivo, de manuales de procedimiento, de una escala salarial consistente para el sector público y de sistemas de evaluación del desempeño de los empleados públicos (Banco Mundial, 2003). Además, el faccionalismo que ha caracterizado a la política paraguaya en el periodo pos Stroessner ha permeado la burocracia estatal. Las prácticas de contratación se caracterizan por un alto grado de arbitrariedad. Dichas prácticas se basan principalmente en favores políticos y en el apoyo de los partidos. En los niveles más bajos, su principal consecuencia es que la burocracia paraguaya está plagada por el clientelismo.

Con respecto a la estabilidad de las políticas, como ya se mencionó, la dictadura de Stroessner fue capaz de imponer acuerdos políticos intertemporales hasta que la crisis de sucesión asomó en el horizonte político. Por el contrario, el actual PFP parece tener poca capacidad para llevar

a cabo transacciones de largo plazo. Entre los principales factores que explican esta incapacidad se encuentran la prohibición de reelección presidencial, el excesivo internismo en los principales partidos políticos y las incesantes amenazas de juicio político que han sufrido todos los presidentes a partir de 1992.

Es necesario, de todos modos, calificar algunas de estas aseveraciones. En primer lugar, los principales actores del juego político paraguayo parecen ser capaces de ponerse de acuerdo cuando se trata de producir y distribuir políticas particularistas. Segundo, el número cada vez mayor de jugadores de veto puede imponer, en última instancia, una gran rigidez en las políticas públicas. Por tanto, estas dos condiciones parecen haber agregado rigidez (en vez de estabilidad) a las políticas existentes. Tercero, debe señalarse que una comparación directa entre la estabilidad de las políticas durante la época de Stroessner y la incertidumbre respecto de las características del régimen actual puede ser engañosa. En el núcleo del modelo de Stroessner se encontraba la eliminación de las disputas políticas (y estas son, precisamente, las instancias en las cuales uno esperaría que el PFP genere volatilidad en las políticas de corto plazo o, por el contrario, transacciones intertemporales estables).

A pesar de los cambios del PFP luego de 1993, existe una característica de las políticas públicas que ha permanecido constante desde el periodo de Stroessner: su bajo nivel de orientación hacia el público en general. Este problema ha tomado dos formas: la corrupción y las políticas clientelistas (incluyendo la distribución de cargos públicos y de recursos estatales). La corrupción es la manifestación “clásica” del problema. En 2002, Paraguay se ubicó en el puesto 98 entre 102 países en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (el más bajo puntaje en América Latina). Además, ocupó la posición 140 (entre 155 países) en el índice de gobernabilidad del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999).

Aunque menos visible en los medios de comunicación, la formulación de políticas clientelistas puede ser una dimensión aun más relevante de esta cuestión. El clientelismo es la manifestación legal de la baja orientación hacia el público general que permea el sistema. Cerca del 55% de todos los proyectos de ley iniciados por los legisladores paraguayos es distributivo en su naturaleza y el 64% es de alcance focalizado (individual o municipal). Como punto de comparación, únicamente un cuarto de los proyectos de ley iniciados por el Congreso ecuatoriano es

distributivo y solo una quinta parte está destinada a los niveles municipal o individual (Araujo y otros, 2004). Los datos anteriores indican que las políticas particularistas ocupan la mayor parte de los esfuerzos de los legisladores paraguayos; no son controversiales y tienen menos probabilidades de ser vetadas por el ejecutivo.

El clientelismo es otra manifestación de la formulación de políticas orientadas a sectores específicos. Como se analizó, las prácticas de contratación del empleo público se caracterizan por un alto grado de arbitrariedad y se basan principalmente en favores políticos y en el clientelismo. Además, los cargos públicos constituyen un recurso atractivo en las manos de los políticos. Ugo Panizza (1999) ha estimado que el empleado público promedio en Paraguay gana un 17% más que un trabajador con características similares en el sector privado, aunque la prima equivalente del sector público en un país latinoamericano promedio está alrededor del 4%.

En comparación con el sistema de Stroessner, el PFP democrático muestra mayor inclusión, más baja coordinación y más alta descentralización del proceso distributivo. Por consiguiente, el sistema parece ser muy flexible para la producción y la distribución de políticas particularistas (pensiones individuales, puestos públicos y similares). Al mismo tiempo, la iniciación de tales proyectos de ley parece guiarse por consideraciones claramente electorales. La combinación de primarias en el ámbito partidario y una reñida competencia electoral entre partidos tienden a fomentar el uso de recursos estatales con fines políticos entre los legisladores.

La relación entre dos de estas características externas de las políticas públicas (baja orientación hacia el público en general y baja adaptabilidad) es compleja y merece ser investigada en más detalle. Nuestra conjetura es que pueden estar en juego dos efectos que se contraponen entre sí. Por un lado, en un contexto de disminución de poderes formales y partidistas, el uso de políticas particularistas puede llegar a ser uno de los pocos recursos que tiene el poder ejecutivo para negociar con el Congreso. La utilización del gasto público con fines electorales es ciertamente congruente con una estrategia del ejecutivo tendiente a superar su creciente grado de debilidad. En el contexto actual, los presidentes paraguayos se ven claramente limitados en su capacidad para implementar grandes políticas reguladoras o reformas estructurales. Sin embargo, dichas limitaciones podrían llegar a ser aun más severas en ausencia de

políticas distributivas. Por otro lado, las acusaciones de corrupción tienden a deslegitimar el proceso de formulación de políticas, estimulan la movilización social y desincentivan la formación de un consenso legislativo (incrementando así la rigidez política).

Dos organizaciones que pueden actuar de manera efectiva como jugadores de veto de “última instancia” en el PFP paraguayo son el sindicato de empleados públicos y el movimiento campesino. Por ejemplo, en 1993, el movimiento campesino lanzó una campaña pidiendo que el gobierno condonara los intereses devengados en los créditos agrícolas. Esta campaña reunió a 22 organizaciones campesinas locales y nacionales en la Coordinación Interdepartamental de Organizaciones Campesinas (CIOC). El Congreso aprobó un proyecto de ley atendiendo las exigencias de la CIOC, pero el proyecto fue vetado por el ejecutivo (Servicio de Consultoría Informativa, diciembre de 1993).

Luego de este episodio, las protestas campesinas escalaron en 1994: incluyeron una marcha de 20.000 campesinos en Asunción, el bloqueo de carreteras y manifestaciones en todo el país. Los trabajadores sindicalizados organizaron un exitoso paro nacional en apoyo a las demandas de los campesinos. Como resultado de estas movilizaciones, se creó la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), que ha conducido protestas campesinas y negociaciones en forma continua desde 1995. En 1999, inesperadamente los campesinos jugaron un papel clave en la oposición al presidente Cubas Grau, lo que permitió a González Macchi alcanzar el poder.

Aunque desde su surgimiento estaba claro que la MCNOC era un actor político, su potencial para actuar como jugador de veto de última instancia se reveló públicamente solo tres años más tarde, cuando las movilizaciones campesinas bloquearon el programa de privatizaciones de González Macchi. Acuciada por un enorme déficit fiscal, la administración se embarcó en un programa para privatizar la compañía estatal de telecomunicaciones (Antelco, después llamada Copaco), la compañía de obras sanitarias (Corposana, después llamada ESSAP) y la línea de ferrocarril Carlos Antonio López.

En mayo de 2000, el Senado aprobó un proyecto de ley delegando poderes al ejecutivo para este propósito. La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley en octubre y el gobierno intervino las tres compañías pocos días después. Para mediados de 2001, Copaco, el caso líder en el proceso, ya había entrado en la etapa final de su privatización.

Sin embargo, en abril de 2002 la prensa reveló que la administración había pagado \$600.000 a un notario privado para registrar la transferencia de los activos de Antelco (la compañía pública) a Copaco (el nuevo nombre de la firma a ser privatizada), a pesar de que el trámite lo podría haber hecho un funcionario estatal y así evitar el costo para los contribuyentes. El Congreso Democrático del Pueblo, una alianza entre líderes sindicales y campesinos, se movilizó en contra de la “corrupta privatización” de Copaco. En junio, miles de campesinos marcharon hacia Asunción. La Central Nacional de Trabajadores convocó a un paro general y la oposición del Congreso inició un procedimiento de juicio político contra González Macchi. Preocupados por la contienda presidencial de 2003, los legisladores del Partido Colorado negociaron la derogación de las privatizaciones con los líderes sindicales y campesinos a cambio del desmantelamiento del movimiento de protesta. En la tarde del 6 de junio, el Senado aprobó por una votación de 32 a 7 el nuevo proyecto de ley suspendiendo la venta de Copaco, Essap y los ferrocarriles. Para sorpresa del FMI y del ministro de Hacienda, el presidente firmó el proyecto de ley inmediatamente, lo que desactivó las protestas y también las acusaciones de juicio político.

Este ejemplo demuestra que la selección del tipo de destinatario de las políticas puede ser una espada de doble filo. Si bien las políticas particularistas pueden facilitar la adopción de políticas públicas ya que le dan al poder ejecutivo instrumentos para negociar con el Congreso, la percepción es que la corrupción puede borrar la credibilidad del PFP en el largo plazo, activar la movilización de los jugadores de veto de “última instancia” e incluso agudizar el problema de la rigidez en las políticas.

Conclusión

Este capítulo examinó la evolución del proceso de formulación de políticas en Paraguay en los últimos 50 años. El ejercicio nos ha permitido identificar los patrones distintivos del PFP paraguayo en la actualidad, incluyendo su forma de funcionamiento y las características externas de las políticas públicas.

El cuadro 9.2 presenta las características distintivas de cada uno de los cuatro periodos examinados (Stroessner I, Stroessner II, Transición y Actual): quiénes son los jugadores clave, el lugar donde se inician las políticas, el número efectivo de partidos, la identidad de los principales

Cuadro 9.2 Comparación del proceso de formulación de políticas en diferentes periodos históricos, Paraguay, 1954-2003

	Stroessner I 1954-1981	Stroessner II 1982-1989	Transición 1989-1992	Actual 1993-2003
PPF				
Jugador(es) clave	Dictador, militar, ANR	Dictador, militar, ANR	Presidente, facciones militares de la ANR	Presidente, facciones de la ANR en el Congreso, nuevos partidos
Iniciador de políticas	Presidente	Presidente	Presidente	Presidente y Congreso
Número efectivo de partidos (promedio por periodo)	1,6	1,92	1,89	2,42
Jugadores de veto	Virtualmente ninguno	Virtualmente ninguno	Aumento en el rol de las facciones	Aumento en el rol de la oposición en el Congreso
Características de las políticas				
Capacidad de ejecutar transacciones intertemporales	Alta (asume estabilidad en las preferencias del dictador)	Baja (problema de sucesión)	Baja (problema de reelección)	Baja (suponiendo que los temas son controversiales)
Adaptabilidad política	Alta	Reducida en la medida en que se osificaron las políticas destinadas a beneficiar a ciertos grupos	Alta	Baja capacidad para adoptar nuevas políticas reguladoras o redistributivas
Orientación hacia el público general	Baja	Baja	Baja	Baja

Fuente: elaboración de los autores.

actores de veto, la capacidad para llevar a cabo acuerdos intertemporales, la adaptabilidad de las políticas, la orientación de las políticas y la capacidad para establecer acuerdos de largo plazo.

Dicho cuadro subraya dos de nuestras principales conclusiones. Primero, la presencia de múltiples jugadores de veto no es condición necesaria ni suficiente para que existan rigideces significativas en el proceso de formulación de políticas. Es cierto que el periodo actual contrasta con la “era dorada” del *stronismo* y con el régimen de transición de Rodríguez, ya que durante estos dos periodos la concentración de poder

en manos del poder ejecutivo facilitó un cambio rápido en las políticas. Sin embargo, cuando las distintas facciones partidarias convergen en sus preferencias políticas (por ejemplo, cuando se trata de políticas particularistas), resulta relativamente fácil conseguir un cambio de políticas. Por otro lado, la presencia de un dictador no evitó la rigidez en las políticas durante el periodo de 1982-89. En definitiva, el caso paraguayo se caracteriza por el hecho de que el proceso de democratización iniciado en 1989 multiplicó el número de jugadores de veto potenciales y, como resultado de eso, se volvió muy difícil poder introducir cambios en las políticas de carácter general.

Nuestra segunda conclusión es que la evidencia histórica apoya la idea de que la adaptabilidad política y la orientación de las políticas pueden correr por cuerdas separadas. Si bien los niveles de adaptabilidad de las políticas en Paraguay han variado considerablemente con el tiempo (incluso durante el *stronato*), la orientación de las políticas para beneficio de unos pocos ha sido una constante, ya que el sistema ha estado marcado históricamente por un uso extensivo del clientelismo.

A pesar de estas conclusiones, creemos que el contraste más importante entre la actualidad y los años de Stroessner es probablemente la mayor capacidad del sistema para tolerar cambios graduales en el proceso de formulación de políticas. Las condiciones en las cuales surgió el actual proceso de formulación de políticas estuvieron claramente marcadas por la fragmentación y la inestabilidad política de los años posteriores a Stroessner. En ese periodo, el sistema político paraguayo experimentó un intento de golpe de Estado, el asesinato de un vicepresidente, la renuncia de un presidente, el subsiguiente interinato de un presidente que no fue directamente elegido, y finalmente la alternancia en el poder que alejó a los Colorados de la presidencia luego de más de 50 años. Estos eventos, en gran parte, fueron desencadenados por disputas internas del Partido Colorado. Algunas de estas tensiones se remontan a decisiones adoptadas en la asamblea constitucional de 1992. La más notable de ellas es la prohibición de la reelección para presidentes en ejercicio. La presencia de un “problema de sucesión” en el horizonte no creó un contexto propicio para el desarrollo de un proceso de aprendizaje sobre cómo construir acuerdos políticos intertemporales.

Este problema de sucesión ha sido recurrente a lo largo de los años. De hecho, la controversia reciente alrededor de los esfuerzos para articular un movimiento político en apoyo del presidente Lugo involucró

en forma directa el tema de la reelección. El ministro de la presidencia, Miguel López Perito, anunció que el propuesto Movimiento 20 de Abril (M-20) buscaría incrementar la participación ciudadana. También declaró que la reforma constitucional, incluida la reelección, se encontraba entre sus objetivos. Dado su alcance, la iniciativa generó una gran desconfianza entre los opositores al presidente.

En términos generales, y vista a la luz de la historia paraguaya reciente, la situación actual no debería ser muy sorprendente. La subsistencia de la fragmentación y el faccionalismo hacen que las perspectivas de un diálogo amplio entre los principales actores políticos del Paraguay resulten sombrías. En otras palabras, a pesar de las expectativas de cambio representadas por la elección de Lugo en 2008, es muy probable que la persistente polarización institucional imponga serios límites a las posibilidades de llevar a cabo reformas significativas en cuestiones de “importancia nacional”.

10

Instituciones políticas y formulación de políticas públicas en Venezuela: auge y colapso de la cooperación política

Francisco Monaldi, Rosa Amelia González, Richard Obuchi y Michael Penfold

Introducción

La historia democrática de Venezuela, desde 1958 hasta 2009, ofrece un sorprendente estudio de caso sobre las instituciones políticas y sus efectos en los procesos de formulación de políticas. Venezuela solía ser el modelo de democracia estable en la convulsionada América Latina, pero en la última década se convirtió en una de las democracias menos estables y más polarizadas. Solía tener uno de los mejores desempeños económicos en la región, pero tuvo uno de los más pobres y volátiles desempeños en las últimas tres décadas. Estudios recientes han atribuido gran parte del declive económico de Venezuela a la dramática reducción en el ingreso per cápita, la cual ocurrió en las décadas de 1980 y 1990, y al aumento en la volatilidad de los precios del crudo.¹ Los factores institucionales y de formulación de políticas no permiten explicar de manera significativa la magnitud de la caída inicial en el crecimiento; sin embargo, parecen ser cruciales para entender la incapacidad de la sociedad venezolana para retornar a una ruta de desarrollo sostenible.

Este estudio muestra que las instituciones políticas que establecieron la democracia de Venezuela en la década de 1960 fueron deliberadamente creadas para generar un equilibrio cooperativo en el cual los

¹ Véanse, por ejemplo, Rodríguez y Sachs (1999) y Hausmann y Rigobón (2002).

ganadores tenían poderes limitados, y hasta cierto punto compartían los beneficios del poder y los privilegios de gobernar con los perdedores. De esta manera, lo que estaba “en juego” ante cambios de gobierno quedaba acotado. Los presidentes débiles constitucionalmente, los partidos políticos fuertes y centralizados y los acuerdos corporativistas en la formulación de políticas caracterizaron este marco institucional. La cooperación indujo a un proceso de formulación de políticas relativamente efectivo y a buenos resultados en las políticas al menos durante dos décadas.

Sin embargo, un auge petrolero y sus repercusiones desarticularon el marco cooperativo y llevaron a una rápida caída económica. Las reformas políticas, implementadas a finales de la década de 1980 para mejorar la gobernabilidad, tuvieron la consecuencia no esperada de debilitar el sistema de partidos e inducir a un proceso de formulación de políticas más volátil y poco cooperativo. La transformación institucional de la última década, liderada por el presidente Hugo Chávez, concentró el poder en la presidencia y debilitó los pesos y contrapesos constitucionales, incrementando los beneficios de controlar el poder. Es decir, lo que se juega en unas elecciones se ha vuelto mucho más importante debido a que “el ganador se lo llevará todo”. Estos cambios institucionales han llevado a una ruptura total en la cooperación y a un sistema político altamente polarizado.

El marco institucional que prevaleció desde 1958 hasta 1988, basado en el Pacto de Punto Fijo y la Constitución de 1961, se diseñó para promover la creación de un consenso entre un pequeño grupo de líderes nacionales, de los partidos y grupos corporativistas. El sistema electoral y la estructura centralizada promovieron partidos fuertes y disciplinados, controlados por los líderes nacionales. Las limitadas prerrogativas presidenciales restringieron los beneficios del poder y de esta manera lo que estaba en juego al controlar el gobierno, incrementando los incentivos para la cooperación (o reduciendo los incentivos para desviarse de una estrategia cooperativa). Por otra parte, la existencia de grupos corporativistas centralizados y su incorporación formal al proceso de formulación de políticas otorgó permanencia durante los diferentes gobiernos, incluso de partidos opuestos.

El proceso de formulación de políticas resultante fue ampliamente cooperativo, con alta coherencia y estabilidad, aunque a expensas de alguna flexibilidad y eficiencia. Los lineamientos generales se negociaban entre los líderes nacionales de los partidos, incluyendo promi-

nementemente a los presidentes. Los acuerdos eran luego refrendados por la legislatura en forma de leyes. Los partidos delegaban gran parte de la formulación de políticas al poder ejecutivo, pero dentro de los límites restringidos establecidos por la constitución. El instrumento más utilizado para la formulación de leyes específicas fue la comisión presidencial, con la participación de representantes de los partidos y de los grupos corporativistas. De manera similar, en la fase de implementación, los actores clave eran representados en las juntas directivas de las agencias encargadas de su ejecución (por ejemplo, institutos autónomos).

Dicho proceso de formulación de políticas generó típicamente *políticas de Estado* bipartidistas, en contraste con las políticas gubernamentales que cambian con cada administración. A pesar de la alternación de los dos principales partidos en el poder, políticas clave, como la política internacional, la petrolera, la industrial, la educativa y la de salud, tuvieron significativa estabilidad. Asimismo, durante las primeras tres administraciones, la política fiscal fue conservadora, guiada por una norma implícita de presupuesto equilibrado.

Los auges y caídas del petróleo en las décadas de 1970 y 1980 distorsionaron significativamente el proceso de formulación de políticas, promoviendo el unilateralismo presidencial, el déficit fiscal, la búsqueda de rentas y la corrupción. Los efectos negativos sobre el desempeño económico no se hicieron esperar. Además, el dramático descenso en el ingreso per cápita petrolero incidió en el incremento de la impopularidad de los partidos políticos fundamentales.

Con el propósito de mejorar la gobernabilidad, algunas importantes reformas políticas se implementaron con base en las propuestas de una comisión presidencial para la reforma del Estado (COPRE) creada en 1984. Los líderes de las cúpulas de los partidos se oponían a muchas de estas reformas, pero la crisis económica y los eventos políticos, incluyendo los disturbios de 1989 (el llamado “caracazo”), los forzaron a aprobar las reformas fundamentales en el Congreso. Las reformas principales fueron la elección directa de los gobernadores y alcaldes y la transformación del sistema electoral de representación proporcional a un sistema mixto con un componente nominal (mayoritario).

Estas reformas institucionales, combinadas con las reformas de mercado que debilitaron el sistema político-clientelar, desencadenaron la desconsolidación del sistema de partidos y un significativo desmorona-

miento de la cooperación política. La descentralización política, unida a la disminución del apoyo electoral de los partidos producto del pobre desempeño económico y social, condujo a una fragmentación cada vez mayor del sistema de partidos, a un incremento de la volatilidad política y al debilitamiento la disciplina en los partidos. Al generar una dramática reducción de las barreras de entrada al sistema político y crear una conexión electoral entre los políticos y los votantes, la descentralización y la reforma electoral contribuyeron inadvertidamente a la desconsolidación del sistema político. Los líderes regionales se volvieron jugadores relevantes en la legislatura nacional. Los costos transaccionales se incrementaron significativamente en tanto que la volatilidad y el número de jugadores clave también lo hicieron.

Como resultado, durante la década de 1990, las políticas fueron altamente inestables e incoherentes. Las reformas económicas, como la reforma tributaria, fueron difíciles de aprobar en la legislatura y las que se implementaron fueron generalmente revertidas. Además, durante la última década, Venezuela se ubicó sistemáticamente en los últimos puestos (tanto en la región como en el mundo) en los indicadores de calidad de las instituciones y las políticas producidos por diferentes organismos internacionales, incluyendo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Transparencia Internacional y el Foro Económico Mundial. La transformación institucional introducida por el presidente Hugo Chávez ha cambiado radicalmente el proceso de formulación de políticas: la Constitución de 1999 y los cambios institucionales más recientes han incrementado de manera significativa la supremacía presidencial y la centralización política, llevando a una concentración de autoridad sin precedentes en la historia democrática de Venezuela. Este escalamiento radical de lo que está en juego al controlar el poder, ha hecho que la colaboración política sea cada vez más infructuosa; como resultado, la cooperación se ha quebrado completamente, dando lugar a la inestabilidad y a una alta polarización.

El primer periodo: la consolidación de la democracia, cooperación y estabilidad, 1958 a 1988

Dos grandes periodos pueden identificarse durante la experiencia democrática de Venezuela en la cual las variables explicativas (instituciones políticas y procesos de formulación de políticas) tienen características

particulares. El primer periodo de la consolidación democrática (1958-88) se caracterizó por la cooperación, la baja volatilidad política, la baja fragmentación y la oposición política limitada. Al contrario, el segundo periodo (1989-2009) se ha caracterizado por una disminución significativa en la cooperación, una alta volatilidad, fragmentación y creciente polarización política. El subperiodo de Chávez (1999-2009) tiene características que cada vez lo diferencian más del periodo 1989-1999; sin embargo, en términos del marco teórico de este proyecto, ambos subperiodos tienen en común el colapso de la cooperación política que había caracterizado a las primeras tres décadas de la democracia.

La transición a la democracia en 1958-61 se consolidó con un conjunto de acuerdos institucionales basados en un acuerdo elite multipartidista llamado Pacto de Punto Fijo. El pacto fue acordado por los líderes de los tres principales partidos políticos.² El contenido del pacto incluía acuerdos sobre la participación en el poder, como la distribución inicial de puestos en el gabinete y la implementación de un conjunto básico de políticas económicas y sociales, independientemente de los resultados electorales legislativos y presidenciales. Además, el pacto estipuló la necesidad de crear mecanismos corporativistas que garantizaran que los sindicatos y los intereses empresariales, mediante sus organizaciones cúpula la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y Fedecámaras, respectivamente, serían consultados e incorporados en el proceso de formulación de políticas. La Iglesia Católica también apoyó el pacto suscribiendo un acuerdo eclesiástico con el Estado, mediante el cual se comprometió a ayudar a moderar los conflictos, recibiendo a cambio financiamiento público.

El pacto tuvo una repercusión permanente sobre el tipo de sistema presidencial adoptado por la Constitución de 1961, el cual tenía como objetivo limitar los poderes presidenciales, disminuir la polarización política, restringir la competencia electoral y crear instituciones políticas que pudieran fomentar el consenso para la resolución de conflictos. La experiencia de aprendizaje a partir de la ruptura de la incipiente democracia venezolana en 1948 permitió a los partidos políticos entender la importancia de diseñar instituciones para mitigar la concentración

² Rómulo Betancourt, del partido social demócrata Acción Democrática, Rafael Caldera del demócrata cristiano COPEI y Jóvito Villalba de la izquierda nacionalista Unión Republicana Democrática.

de autoridad y de esta manera disminuir los beneficios del poder (Rey, 1972, 1989; Corrales, 2003).³

El proceso de formulación de políticas en el primer periodo

A partir del marco teórico de Spiller, Stein y Tommasi (2003), el primer periodo puede caracterizarse por tener condiciones altamente propicias para la cooperación política: pocos actores políticos clave, juego repetido y bajos beneficios del poder. Esta cooperación parece haberse visto reflejada positivamente en algunas características de las políticas públicas del periodo: las mismas fueron relativamente menos volátiles que las del segundo periodo y algunas fueron relativamente más efectivas (incluyendo por ejemplo la autonomía y eficiencia de la compañía petrolera estatal PDVSA, la alta tasa de crecimiento en el periodo 1958-78, la expansión de la educación y de los servicios de salud, y una política internacional coherente y estable).

Cuatro características fundamentales distinguen el proceso de formulación de políticas en este periodo: primero, pocos jugadores clave en un juego repetido (actores estables); segundo, los partidos y los líderes de partido nacionales jugaron un papel central, mientras que los legisladores jugaron uno marginal; tercero, los presidentes jugaron un rol promi-

³ La naturaleza y las consecuencias de dos momentos constitucionales democráticos de 1947 y 1961 revelan claramente la diferente correlación de fuerzas que prevaleció y el proceso de aprendizaje que tuvo lugar entre ellas. En 1947, AD se aprovechó de su abrumadora mayoría popular para convocar a una Asamblea Constitucional elegida. AD recibió 78% de la votación y 86% de las curules y utilizó su dominio absoluto para imponer una constitución muy cercana a sus preferencias, marginando a muchos actores relevantes. El resultado fue un golpe militar apoyado por la oposición y una dictadura de 10 años (1948-1958). En contraste, en 1958, el dominio de AD había disminuido. Rómulo Betancourt (líder de AD) ganó la presidencia, pero esta vez el partido recibió 49% de la votación y 55% de las curules en el Congreso (Cámara de Diputados). Basada en el espíritu del pacto, la Constitución de 1961 fue elaborada por una comisión especial del Congreso copresidida por Raúl Leoni (AD) y Rafael Caldera (COPEI). Los líderes de partido decidieron que independientemente del resultado electoral de las elecciones legislativas, la comisión debería ser equilibrada. Esta incluía ocho representantes de AD (36%), cuatro de COPEI, cuatro de URD, tres del partido comunista (PCV) y tres independientes (Kornblith, 1991; Corrales, 2003). Los líderes de AD acordaron que la composición de la comisión constitucional sobrerrepresentaría a la oposición. Como Corrales (2003, p. 19) ha manifestado certeramente, el resultado de esta decisión fue “una constitución diseñada para prevenir la hegemonía de un partido único”.

nente en la medida en que los partidos políticos y el Congreso delegaron poderes al poder ejecutivo; cuarto, los acuerdos corporativistas incorporaron formalmente a grupos sindicales y empresariales en el proceso de formulación de políticas, teniendo un papel crucial en la distribución de la renta petrolera con el objetivo de promover la estabilidad política.

Pocos y estables actores políticos clave. El proceso de formulación de políticas incluyó relativamente pocos jugadores clave. Los más importantes fueron los presidentes, los líderes nacionales de los dos más grandes partidos (AD y COPEI) y los líderes de los dos más importantes grupos de interés corporativistas (CTV y Fedecámaras). La existencia de un sistema de partidos altamente centralizado, disciplinado y poco fragmentado y el hecho de que las demandas de los grupos de interés fueran canalizadas a través de acuerdos corporativistas con las más importantes asociaciones laborales y empresariales, permitieron al presidente conducir la consulta política con un número limitado de actores. Comparado con la región latinoamericana, y con el periodo posterior a 1989, el proceso de formulación de políticas en este primer periodo puede caracterizarse como uno en el cual el proceso político se centró en muy pocos y estables jugadores, dentro del marco de una democracia con competencia electoral.

Las seis administraciones presidenciales en este periodo de 30 años estuvieron representadas únicamente por dos partidos: AD (cuatro veces) y COPEI (dos veces). Los líderes del Congreso fueron casi exclusivamente miembros de la dirección nacional de los mismos dos partidos. Con contadas excepciones, los dos partidos controlaron o influenciaron fuertemente a los grupos corporativistas centralizados y a su vez fueron influidos por ellos. Los partidos fueron típicamente dirigidos, de manera estable, por un presidente, un secretario general y un comité nacional (junta directiva). En AD, seis líderes fundamentales, cuatro de los cuales se convirtieron en presidentes, condujeron el partido desde 1958 hasta 1988. En COPEI, tres líderes fundamentales, dos de los cuales se convirtieron en presidentes, condujeron el partido. Los líderes nacionales de los partidos tuvieron una larga permanencia en sus cargos y con contadas excepciones fueron miembros del Congreso con prolongadas carreras legislativas. Los líderes de los partidos decidían cómo su partido votaba en el Congreso y tenían control significativo sobre las nominaciones al Congreso.

Los vínculos intertemporales entre los actores políticos clave eran muy fuertes. La formulación de políticas era entonces un juego repetido con actores estables. Era generalmente muy costoso para un político desviarse individualmente del equilibrio cooperativo de la norma bipartidista. Los partidos minoritarios, como el Movimiento al Socialismo (MAS) no tuvieron un papel importante en la formulación de políticas, pero les fue garantizado su acceso a pequeñas prerrogativas buscando mantenerlos “dentro” del sistema (por ejemplo, grandes presupuestos autónomos para universidades y proyectos culturales controlados por la izquierda).

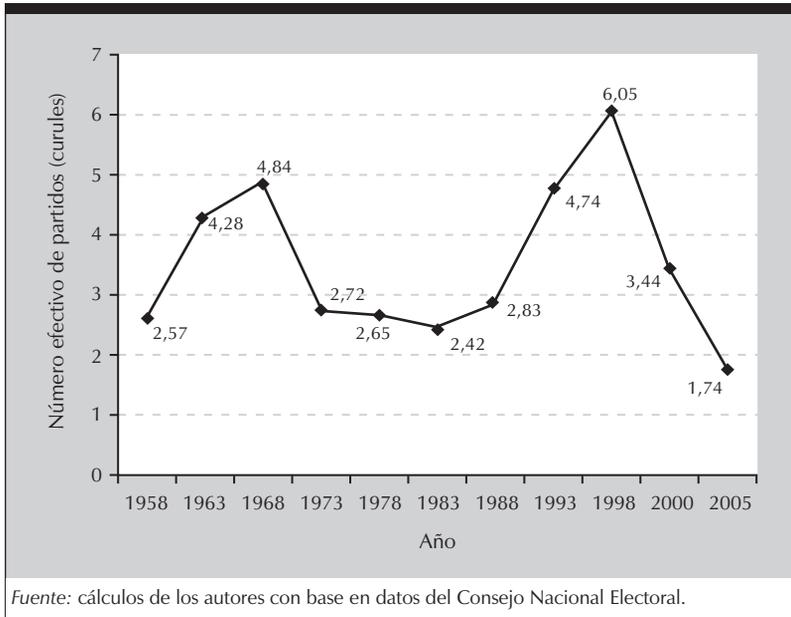
El sistema de partidos tenía una relativamente baja fragmentación, como se observa en el gráfico 10.1. En las primeras elecciones de 1958, el número efectivo de partidos (NEP) representado en la Cámara de Diputados era de 2,6.⁴ En las siguientes dos elecciones, el NEP aumentó, como resultado de dos divisiones significativas en AD. Sin embargo, el sistema se consolidó de nuevo en un sistema bipartidista durante las cuatro elecciones siguientes desde 1973 hasta 1988; en este periodo bajó de nuevo a un promedio de 2,6, por debajo del promedio regional latinoamericano (3,1) y muy por debajo del promedio del país durante la década de 1990 (5,4).⁵

La volatilidad de los partidos en el Congreso fue también relativamente baja. En la Cámara de Diputados el índice de volatilidad fue de 19% en 1958-88, por debajo del promedio latinoamericano de 22%. Además, la volatilidad tendió a disminuir hasta 1988 (llegando a 14%), como se observa en el gráfico 10.2. La volatilidad promedio aumentó sustancialmente de 1989 a 2000 con un promedio de 38%, comparada con un promedio regional de 23%. La volatilidad en el voto presidencial fue incluso menor que la del voto legislativo durante el primer periodo (en promedio 14%), casi la mitad del promedio regional de 24%. Esta se incrementó dramáticamente de 1989 a 2000 (promediando 52%), comparada con un promedio regional de 28%. De 1989 a 2006, Venezuela tuvo la volatilidad más alta en el voto presidencial de toda la región.

⁴ El número efectivo de partidos se computa tomando la inversa de la suma del cuadrado de las participaciones de curules de todos los partidos. Esto refleja el número de partidos “relevantes” (ponderados por su tamaño relativo).

⁵ Promedio regional calculado con los datos disponibles, 1978-2001. Cálculos basados en datos del Consejo Nacional Electoral (CNE) y datos regionales de Payne y otros (2002).

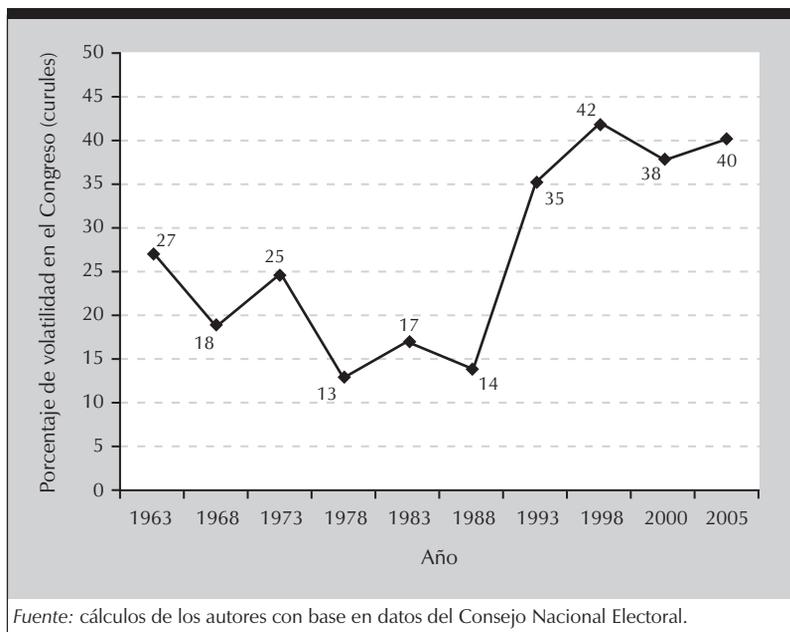
Gráfico 10.1 Número efectivo de partidos en Venezuela, 1958-2005 (curules en la cámara baja)



Rol predominante de los líderes de partido nacionales y rol marginal de los legisladores. Los acuerdos de política pública fueron negociados entre los presidentes, los líderes nacionales de los partidos (los *cogollos*, en el argot popular venezolano) y los principales grupos corporativistas. En caso de ser necesario, eran luego aprobados en forma de leyes por las fracciones disciplinadas de los partidos en la legislatura. Los líderes nacionales de los partidos, miembros de sus comités nacionales, eran (salvo contadas excepciones) también líderes en la legislatura.

Aun cuando el uso de escenarios informales fuera de la legislatura implicó que los acuerdos fueran menos formales de lo que hubieran sido si se hubieran hecho en el Congreso, la existencia de partidos disciplinados dio una estructura que permitió la cooperación intertemporal y la credibilidad de los compromisos. Además, cuando la coalición del presidente tenía una mayoría en la legislatura, esta aprobaba una ley que le permitía al presidente legislar por decreto, pero según límites establecidos por los partidos. Finalmente, como se mostrará más adelante, el ejecutivo a menudo creó comisiones de formulación de políticas con la participación de la CTV y Fedecámaras (Crisp, 2000).

Gráfico 10.2 Volatilidad en la cámara baja de la legislatura en Venezuela, 1963-2005



El rol relativamente marginal de la legislatura en la formulación de políticas de Venezuela puede ilustrarse por el bajo número de leyes aprobadas anualmente, en comparación con otros países de la región, como Argentina, Brasil o Colombia (Coppedge, 1994). Además, existió una muy baja producción anual de leyes en el primer periodo comparado con el segundo.⁶ La marginalidad de los legisladores en el proceso de formulación de políticas se confirma mediante los datos sobre la iniciación de leyes. De 1959 a 1989, el ejecutivo inició el 66% de las leyes ordinarias aprobadas y los legisladores iniciaron tan solo el 34%. Al contrario, desde 1990 hasta 2001, el porcentaje de leyes ordinarias iniciadas por los legisladores aumentó al 61%.⁷

⁶ Durante 1959-89 se aprobó un promedio anual de solo ocho leyes ordinarias. A partir de 1989-2001, la aprobación promedio anual de leyes ordinarias aumentó a 12. Por supuesto, la calidad de las leyes no está reflejada en estas cifras.

⁷ Cálculos de los autores con base en datos del Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL).

En los siete ciclos legislativos incluidos en el primer periodo (1958-88), una mayoría de los legisladores (60%) se mantuvo únicamente un periodo en el Congreso, y tan solo una pequeña minoría (8%) se mantuvo cuatro periodos o más. Sin embargo, de aquellos que se mantuvieron cuatro periodos o más, cerca del 80% pertenecía a los comités directivos de los partidos, confirmando que los líderes tenían prolongadas permanencias.⁸ En 1989-2005, los legisladores duraron mucho menos tiempo que durante el primer periodo. Cerca del 82% de los legisladores duró tan solo un periodo, el 17% duró dos periodos y únicamente un 1% se mantuvo en la legislatura durante los tres periodos.⁹

El porcentaje de nuevos legisladores (rotación de los legisladores) tendió a disminuir durante el primer periodo. En 1963-1973, fue del 71% en promedio, mientras que durante 1973-1988 disminuyó significativamente al 55% a medida que el sistema bipartidista se consolidó. En el segundo periodo, el porcentaje de nuevos legisladores se elevó de nuevo a un promedio de 78%. Comparada con otros países latinoamericanos para los cuales existen datos de rotación legislativa, la cifra del promedio de Venezuela para el primer periodo (63%) no es exageradamente alta. En Argentina, cerca del 80% de los legisladores no era reelegido. En Brasil, la cifra es de 57% y en Ecuador 73%. En los países de baja rotación la cifra es de 41% en Chile y 17% en Estados Unidos.¹⁰ Al contrario, en el segundo periodo, la rotación alcanzó niveles muy altos, como los registrados en Argentina.

La disciplina de partido fue extremadamente alta durante el primer periodo. Virtualmente todos los votos fueron contados a mano alzada y la disciplina perfecta se asumía como un hecho (los votos de los diputados no quedaban asentados nominalmente, no existía *roll call*). En las pocas instancias en las cuales un legislador no quería seguir la línea de su partido, su suplente lo reemplazaba y votaba de acuerdo con la línea de partido. La falta de iniciativa individual de los legisladores, combinada

⁸ Los legisladores duraron un promedio de 1,8 periodos. Dada la relativa baja volatilidad de los partidos, la hipótesis más plausible para explicar la alta tasa de rotación de los legisladores es que la mayoría no era renominado.

⁹ Cálculos basados en datos del CNE.

¹⁰ La cifra para Venezuela no es perfectamente comparable con los otros países. Se refiere al porcentaje de nuevos miembros en el Congreso, mientras que la cifra para los otros países se refiere al porcentaje de diputados reelegidos entre aquellos que fueron candidatos (Araujo y otros, 2004).

con la alta rotación de los miembros del Congreso, implicaba que existían muy pocos incentivos para especializarse o adquirir conocimientos sobre legislación. Las comisiones legislativas del Congreso no eran muy relevantes, debido a que no tenían poder para establecer la agenda de la plenaria o poder de controlar lo que se votaba. En general, puede decirse que los legisladores venezolanos siempre han sido *amateurs*, con la excepción de los líderes nacionales de los partidos durante el primer periodo.

Rol predominante de los presidentes, delegación de poderes por los partidos y la legislatura. En la Constitución de 1961 los presidentes no tenían importantes prerrogativas legislativas. Sin embargo, a pesar de ser constitucionalmente débiles, los presidentes dominaron el proceso de formulación de políticas. Los mandatarios iniciaron la mayor parte de la legislación aprobada por el Congreso en el primer periodo y a menudo recibieron, del Congreso, poderes delegados para legislar por decreto. La falta de experticia de los legisladores fue entonces a menudo compensada por la delegación de poderes legislativos al ejecutivo. Sin embargo, los líderes de los partidos mantenían poder de veto sobre la legislación, teniendo potestad para establecer límites significativos al ejercicio del poder de decreto presidencial. El equilibrio cooperativo hizo que los presidentes parecieran ser muy poderosos, pero sus poderes en realidad estaban limitados por el marco institucional (como se hizo evidente una vez que la cooperación disminuyó en los años noventa).

En el caso de las leyes habilitantes, a los presidentes se les delegó autoridad específica para legislar por un periodo de menos de un año en asuntos económicos y financieros. La ley habilitante establecía límites a la autoridad delegada y el Congreso podía modificar los decretos-ley si deseaba hacerlo. Cabe destacar, sin embargo, que la autoridad delegada otorgaba al presidente un significativo poder para determinar la agenda legislativa y así definir un nuevo *statu quo*. Los tres presidentes que tuvieron una mayoría legislativa en el primer periodo recibieron esta prerrogativa de ley habilitante. En contraste, a los presidentes minoritarios no se les otorgaron leyes habilitantes.

El presidente podía también decretar la suspensión temporal de algunos derechos constitucionales y, hasta tanto el Congreso no restableciera esos derechos (por mayoría simple), el presidente podía legislar por decreto en esa área. Una vez que los derechos constitucionales fueran restablecidos, los decretos dejaban de ser efectivos.

El presidente Pérez (1974-78), quien contó con una mayoría en el Congreso y recibió ingresos extraordinarios por el aumento del precio del petróleo, expandió sustancialmente el uso de los decretos presidenciales y personificó un caso excepcional de unilateralismo presidencial con pocas restricciones aparentes. Sin embargo, con esta excepción, los poderes legislativos presidenciales se ejercieron dentro de los límites impuestos por los líderes de los partidos. El auge en las rentas petroleras aumentó los poderes informales del presidente de una forma que el sistema político no estaba preparado para afrontar. Además, la disminución de la amenaza que representaban las guerrillas en la década de 1960 hizo más viable el comportamiento unilateral y no cooperativo.

Arreglos corporativistas en el proceso de formulación de políticas. En términos de la participación de los grupos de interés en el proceso de formulación de políticas, muy pocas democracias en la región tenían tan pocos y tan estables actores involucrados. En Venezuela existían asociaciones empresariales y sindicales únicas, cupulares, que fueron incorporadas formalmente en el proceso político.¹¹ De acuerdo con Crisp, únicamente Chile y México tenían asociaciones únicas similares y solo en México fueron formalmente incorporadas, tan a menudo como en Venezuela, en el proceso político (Crisp, 2000). Desde 1958 hasta 1988, estos tipos de acuerdos corporativistas se usaron con mayor frecuencia y se les dio más importancia que después de 1989. Durante la presidencia de Chávez han desaparecido completamente.

Los grupos de presión no estaban interesados en incidir sobre los legisladores individuales porque el trabajo del legislador era simplemente refrendar las decisiones ya negociadas por los líderes de partido y el ejecutivo. Como resultado, el *lobby* en la fase de diseño de las políticas ocurría básicamente a través de dos canales formales: la representación corporativista dentro de los partidos y las comisiones presidenciales

¹¹ La Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) estuvo dominada por miembros de AD, mientras que COPEI tenía una representación minoritaria en su junta. En el caso del grupo empresarial dominante, Fedecámaras, la participación de los partidos fue más sutil. No obstante, muchos presidentes de Fedecámaras estuvieron vinculados a un partido particular y algunos miembros de su junta directiva estuvieron conectados a los partidos.

consultivas. En la fase de implementación, el *lobby* tuvo un papel formal a través de la presencia de miembros corporativistas en las juntas directivas de las agencias de la administración pública (*véase* análisis posterior).

Todos los presidentes en el periodo hicieron uso extensivo de las comisiones consultivas para el diseño de las políticas. Entre 1959 y 1989, los presidentes venezolanos crearon 330 comisiones asesoras para formular políticas públicas (Crisp, 2000). Estas comisiones institucionalizaron la consulta corporativista. De acuerdo con Crisp (2000, p. 119): “Los grupos de cúpula que representaban al trabajo y al capital organizado eran considerados socios en la toma de decisiones, quienes tenían derecho a hacerse escuchar en virtualmente todos los asuntos”. Una cantidad significativa de la legislación iniciada por el ejecutivo tuvo su génesis en estas comisiones. Cuatro grupos claramente dominaron las comisiones: AD, COPEI, CTV y Fedecámaras. La mayoría de las comisiones estaban dominadas por los representantes del nivel central, con poca participación de las regiones. La composición de las comisiones era muy similar en los diferentes gobiernos; como resultado, un cambio en el partido gobernante alteraba muy poco el acceso de los grupos de interés al proceso de formulación de políticas. Crisp concluye (2000, p. 116): “Esta (estabilidad en la composición) obliga a cuestionar la existencia de diferencias ideológicas entre los dos partidos principales y el impacto de las elecciones en Venezuela”. Una explicación de la estabilidad en los decisores, a pesar de las diferencias ideológicas, es la existencia de un alto grado de cooperación. En un entorno cooperativo, los partidos no cambiarían significativamente las políticas cuando el poder pasa de manos entre partidos. En el caso de Venezuela, la distribución bipartidista de las rentas petroleras a través de acuerdos corporativistas formales se combinó con el marco institucional existente, para posibilitar que se compartieran los beneficios del poder, se redujera lo que estaba en juego y se hiciera posible un alto grado de cooperación.

El Estado venezolano creó un gran número de agencias gubernamentales y compañías estatales, conocidas colectivamente como la administración pública descentralizada (APD). Una proporción significativa de las políticas en el primer periodo se implementó a través de estas agencias. La representación de los grupos corporativistas en la APD fue también institucionalizada. De nuevo, AD, COPEI, CTV y Fedecámaras

tuvieron los roles más significativos.¹² La composición corporativista de las juntas de la APD también permaneció relativamente estable a través de las distintas administraciones.¹³

Entre los ejemplos de participación corporativista en las agencias de la APD cabe destacar que la directiva del banco agrario tuvo tres miembros que representaban a los grupos de productores y los grupos campesinos en su junta de cinco miembros; la directiva del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) incluía a los presidentes de la CTV, Fedecámaras y la Asociación Bancaria; el Fondo de Crédito Industrial tuvo representantes de la CTV, el Conindustria (un afiliado de Fedecámaras) y la Federación de Pequeños Industriales (Combillas, 1999). Incluso el banco central (BCV) tuvo representantes de la CTV y Fedecámaras en sus directivas hasta principios de la década de los noventa. La APD sirvió como uno de los principales canales para distribuir la riqueza del petróleo. Aunque fue altamente politizada e ineficiente, también fue altamente cooperativa y relativamente estable. En este caso, la cooperación no necesariamente implicó eficiencia.

Bases institucionales del primer periodo

La mayor parte de las características del sistema político y del proceso de formulación de políticas en el primer periodo puede atribuirse parcialmente al marco institucional establecido por el Pacto de Punto Fijo y la Constitución de 1961. Su objetivo clave era conseguir la estabilidad política a la luz de las inminentes amenazas provenientes de las conspiraciones de golpes de estado militares y las guerrillas izquierdistas patrocinadas por Cuba. La memoria de la experiencia democrática fallida de 1945-48, cuando AD hizo un ejercicio hegemónico del poder, también pesó fuertemente sobre los fundadores al diseñar las bases institucionales del sistema político. En gran medida, los resultados de ese sistema (los partidos fuertes y disciplinados, la relativa baja fragmentación a pesar del sistema proporcional, la centralización de la toma de decisiones en el nivel nacional, la delegación significativa de la formulación de políticas

¹² Desde 1959 hasta 1989 se crearon 362 agencias burocráticas. La creación de las agencias de la APD repuntó en la primera administración Pérez, cuando se establecieron 159 agencias (Crisp, 2000).

¹³ Las agencias creadas por AD y COPEI tenían una composición muy similar, de acuerdo con las cifras suministradas por Crisp (2000).

al presidente, el rol marginal del Congreso, la falta de conocimiento de los legisladores y la baja volatilidad y baja polarización del sistema de partidos) fueron todos un resultado del marco institucional.

Las características institucionales clave fueron:

1. Un presidente constitucionalmente débil, pero con una delegación significativa de poderes formales e informales. Las limitaciones sobre el poder presidencial redujeron los beneficios del poder y garantizaron a los líderes de los partidos poder de veto sobre los grandes cambios en las políticas. Dado el alto grado de cooperación entre partidos y la existencia de partidos fuertes y disciplinados inducida por el marco institucional, la debilidad formal del presidente no generó un alto obstruccionismo entre los poderes ejecutivo y legislativo.
2. Un sistema de partidos poco fragmentado. Este resultado fue inducido por: la elección presidencial por mayoría simple en elecciones simultáneas con todas las elecciones de cuerpos legislativos (incluyendo los estatales y municipales), la ausencia de elecciones regionales para cargos ejecutivos (gobernadores y alcaldes) y la estructura del voto diseñada para maximizar el arrastre presidencial. El sistema puro de representación proporcional, el cual tiende a generar fragmentación y rara vez produce un sistema bipartidista, fue significativamente compensado por los factores antes mencionados. Por otra parte, la proporcionalidad garantizó un espacio político circunscrito para grupos minoritarios, limitando los costos de estar fuera del poder.
3. La fuerte influencia de los líderes de los partidos nacionales sobre los legisladores de su partido. Este resultado fue inducido por el sistema de representación proporcional, con listas de partido únicas cerradas y bloqueadas y con la existencia de únicamente una tarjeta (voto) para todos los cuerpos legislativos. La ausencia de cargos públicos regionales de elección limitó las alternativas políticas para los líderes regionales e incrementó los costos de la desertión de los grandes partidos (aquellos con probabilidad de obtener la presidencia).
4. Pocos incentivos para que los legisladores individuales se especializaran o adquirieran experiencia legislativa, producto de la fuerte disciplina partidista generada por el sistema electoral. La toma de

decisiones estaba centralizada en los líderes nacionales de los partidos. Como resultado, la legislatura fue relativamente marginada del proceso de formulación de políticas. La mayor parte de los legisladores no permanecieron en el Congreso por largos periodos; únicamente los líderes de partido lo hicieron.

5. Delegación de la formulación de políticas al ejecutivo. La falta de conocimiento y la marginalidad de los legisladores en el proceso de toma de decisiones y los límites establecidos para los poderes presidenciales podrían explicar por qué los líderes de partido estuvieron dispuestos a delegar los poderes. Los acuerdos corporativistas, como las comisiones presidenciales y la administración pública descentralizada, permitieron la participación de los partidos en el proceso de formulación e implementación de políticas.

El poder ejecutivo. La literatura sobre la presidencia en Venezuela parece presentar una importante contradicción. Los estudios comparativos, como los de Shugart y Carey (1992) y Payne y otros (2002), demuestran que el presidente venezolano (antes de la Constitución de 1999) tenía los poderes legislativos más restringidos que cualquier presidente en la región latinoamericana (y el sistema estaba entre los más débiles sistemas presidenciales de todo el mundo). Por el contrario, la mayor parte de la literatura dedicada al sistema político venezolano sostiene que la democracia en Venezuela sufrió un grado significativo de hiperpresidencialismo, siguiendo la tradición de poderosos caudillos que históricamente prevalecieron en la región (Coppedge, 1994; Crisp, 1997; Corrales, 2002).

Este capítulo sostiene que aun cuando, en equilibrio, el presidente venezolano aparentaba ser muy poderoso porque ejercía un claro liderazgo en la formulación de políticas, sus poderes estaban en realidad significativamente restringidos por la Constitución de 1961. Como se explicó, los autores de la constitución, que fueron los líderes de los partidos, establecieron dichas restricciones deliberadamente para limitar las desviaciones potenciales. En gran medida, la percepción del excesivo poder presidencial era el resultado de la delegación limitada por los líderes nacionales de partidos fuertes y disciplinados en un entorno cooperativo. Por otra parte, es necesario reconocer que el presidente venezolano tuvo algunos poderes formales e informales relevantes que generalmente no han sido reconocidos por la literatura comparativa y que variaron entre

los periodos en estudio. En la década de 1990, una vez que los poderes partidistas del presidente y otros poderes informales disminuyeron, el presidente comenzó a ser percibido como muy débil a pesar de que la constitución era la misma. A la postre, la Constitución de 1999 aumentó los poderes presidenciales de manera considerable, cambiando el proceso de formulación de políticas e incrementando los beneficios del poder.

La literatura clasifica los poderes constitucionales en poderes legislativos (poderes para legislar, reactivos y proactivos) y poderes no legislativos (poder para nombrar y remover ministros del gabinete) (Shugart y Carey, 1992; Payne y otros, 2002). Con la Constitución de 1961, el presidente venezolano tuvo poderes legislativos muy limitados, especialmente si se comparaba con la región latinoamericana (la cual en promedio tenía poderes más fuertes que los otros sistemas presidenciales en el mundo). En el índice de los poderes legislativos desarrollados por Shugart y Carey (1992), Venezuela tuvo el más bajo puntaje (cero). El promedio regional latinoamericano en el periodo 1958-88 fue de 4,6.¹⁴

Los poderes legislativos incluyen poderes reactivos como el poder de vetar la aprobación de legislación (parcialmente o en su totalidad). En el mundo la mayoría de los presidentes usa su veto como una herramienta de negociación con la legislatura, pero en Venezuela el veto servía únicamente para retrasar la aprobación de la legislación, debido a que la misma mayoría simple que podía aprobar una ley podía también anular el veto del presidente.

La autoridad para legislar mediante decreto presidencial es uno de los más significativos poderes proactivos. El presidente venezolano no tuvo poder de decreto autónomo, a menos que lo habilitara el Congreso. Otro poder proactivo es la iniciativa exclusiva para la introducción de propuestas legislativas en áreas específicas. De nuevo, el presidente venezolano no tenía esas prerrogativas.¹⁵ Una prerrogativa legislativa adicional del presidente es el poder para convocar a un referendo popular a fin de aprobar determinada legislación, sin la necesidad de la

¹⁴ Este índice se calcula usando la adición simple del puntaje en seis categorías de poderes legislativos, cada una en una escala que va de cero (bajo) a cuatro (alto). El valor máximo posible es 24. El valor más alto en América Latina fue 12 para la Constitución de 1969 en Chile.

¹⁵ La única excepción fue la ley de presupuesto. La falta de este tipo de prerrogativa en Venezuela contrasta con otros países, como Brasil y Chile, donde este poder se extiende en muchas áreas (Payne y otros, 2002).

aprobación del Congreso. En Venezuela, esta opción no fue otorgada por la Constitución de 1961. Por otra parte, las prerrogativas presidenciales en la aprobación del presupuesto estuvieron también por debajo del promedio de la región.

El presidente venezolano tuvo poderes no legislativos en la formación y el despido de miembros del gabinete, equivalentes a los de la mayoría de los países latinoamericanos (Shugart y Carey, 1992; Payne y otros, 2002). Sin embargo, un elemento crucial que no ha sido desarrollado por la literatura comparativa sobre presidencialismo es el poder presidencial en el nombramiento de gobernadores. Antes de 1989, el presidente venezolano podía nombrar y despedir sin limitaciones a todos los gobernadores. En la práctica, esto significaba que el presidente tenía control sobre la asignación constitucional del presupuesto nacional a las regiones (Situado Constitucional, 15%). El poder para nombrar gobernadores representa una ventaja significativa, especialmente en Venezuela, país formalmente federal.¹⁶

La literatura también ha identificado una fuente indirecta de autoridad presidencial: los poderes partidistas del presidente en la legislatura. El número de partidos relevantes y la disciplina y cohesión de dichos partidos pueden en conjunto afectar el apoyo partidista para el presidente. Sin embargo, es importante diferenciar este tipo de poder de las prerrogativas constitucionales. La constitución provee las reglas formales del juego. En contraste, los poderes partidistas son un resultado de equilibrio derivado de la interacción entre instituciones políticas y otros factores sociales y políticos. En la práctica, la capacidad real para utilizar los poderes constitucionales formales es limitada o expandida por estos otros factores.

El argumento de este trabajo es que el presidente venezolano, constitucionalmente débil, parecía, en equilibrio, muy poderoso, pero sus aparentes poderes eran contingentes a otros factores, como el sólido sistema de partidos, la autoridad para nombrar a los gobernadores y el control de las significativas rentas del petróleo. Una vez que cambiaron estos factores, la debilidad de los poderes formales se haría evidente, como ocurrió en la década de 1990.

¹⁶ Por ejemplo, supóngase que en Argentina o Brasil el presidente nombrara todas las autoridades regionales y locales; esto implicaría un aumento significativo en los poderes presidenciales en otras áreas del proceso de formulación de políticas.

Los presidentes disfrutaron de poderes partidistas relativamente altos en el primer periodo. Nunca enfrentaron una oposición mayoritaria y tuvieron partidos disciplinados muy fuertes que los respaldaron. Entre 1958 y 1988, tres de los seis presidentes (50%) tuvieron una mayoría partidista en la cámara baja. Cuatro de seis (67%) tuvieron mayorías en coalición con otros partidos. En contraste, de las cinco administraciones presidenciales entre 1988 y 2009, únicamente una (20%), Chávez desde 2005, ha tenido una mayoría partidista en el Congreso. El promedio de presidentes con mayoría parlamentaria en la región latinoamericana, entre 1978 y 2002, fue del 30% (mayoría de su partido en la cámara baja) y del 54% (mayoría en coalición con otros partidos) (Payne y otros, 2002).

Elecciones presidenciales, simultaneidad y sus consecuencias. Los presidentes eran elegidos por mayoría simple para periodos de cinco años en elecciones simultáneas con las elecciones legislativas (para todas las curules). Hasta 1993, el votante tenía tan solo un *tarjetón* para votar tanto por el presidente como por la legislatura. Una tarjeta con el color y el símbolo del partido (y desde la década de 1970 la foto del candidato presidencial) tenía que ser marcada para votar por el presidente y junto a esta una tarjeta idéntica más pequeña tenía que ser marcada para votar por ambas cámaras de la legislatura. Los votantes no podían dividir sus votos entre las cámaras (o entre niveles federales). La combinación de mayoría simple (en contraste con segunda vuelta), con simultaneidad y con la estructura del *tarjetón* descrita, maximizaba el arrastre del voto presidencial (conocido como *presidential coattails* en inglés o efecto portaviones o locomotora en la jerga política local). La elección presidencial (debido a que el ganador se lo lleva todo) tiende a producir un voto estratégicamente concentrado que, combinado con el arrastre del voto presidencial, produce una alta concentración de partidos (poca fragmentación). Un elemento adicional que promovía la concentración era la ausencia de elecciones regionales.

La evidencia parece apuntar a la importancia del arrastre presidencial en la concentración del voto. La diferencia entre la votación por los dos candidatos presidenciales favoritos y la votación de sus partidos (desde 1958 hasta 1988) estuvo siempre por debajo de 10 puntos porcentuales, con la excepción de 1988, cuando la insatisfacción con AD y COPEI empezó a aumentar.

Hasta 1999, los presidentes venezolanos podían reelegirse únicamente 10 años después del final de su primer mandato (reelección no inmediata). La ausencia de reelección inmediata reducía la influencia del presidente a medida que su periodo avanzaba. En contraste, la inexistencia de límites a la reelección de los legisladores otorgaba una ventaja a los líderes nacionales de los partidos.

La legislatura y el sistema de partidos. Como se mencionó, la legislatura se caracterizó por una baja fragmentación de partidos. Estos fueron altamente disciplinados y los líderes nacionales de los partidos decidían el voto de su fracción partidaria en el Congreso. Los legisladores jugaron un rol relativamente marginal y la mayor parte de ellos eran *amateurs*. En contraste, los líderes de partido eran muy estables y permanecieron en el Congreso por periodos prolongados. En gran medida, estas características del sistema de partidos se derivan del marco institucional. En particular, el tipo de sistema electoral y la ausencia de elecciones para gobernadores proveyeron a los líderes nacionales de los partidos con herramientas poderosas con las cuales disciplinar y controlar las bases de sus partidos. Las restricciones institucionales a la competencia política y el control compartido de las rentas del petróleo permitieron a AD y COPEI crear una alternancia bipartidista del poder que disfrutó de un alto grado de estabilidad.

Entre 1958 y 1988, las elecciones legislativas se realizaron usando un sistema puro de representación proporcional (RP), con listas únicas cerradas y bloqueadas. Existían 23 distritos, equivalentes a los estados (y otras unidades territoriales). La magnitud de distrito electoral promedio era de 6,1 (de tamaño medio, según los estándares latinoamericanos), haciendo al sistema relativamente proporcional.¹⁷ La baja fragmentación del sistema de partidos en el primer periodo no es entonces atribuible al sistema de representación proporcional. En cambio, el sistema RP garantizó que todas las minorías estuvieran representadas en la legislatura. Como se explicó, la baja fragmentación tuvo otras bases institucionales: la simultaneidad con elecciones presidenciales, la estructura del voto y la ausencia de elecciones regionales.

¹⁷ Cinco países en la región tenían mayor magnitud de distrito promedio y diez países tenían menor magnitud. El sistema RP venezolano tuvo un índice de desproporcionalidad de 4,4 (en promedio); el promedio regional era de 5,4 (Payne y otros, 2002).

El sistema electoral de lista cerrada y bloqueada constituyó una poderosa herramienta disciplinaria en las manos de los líderes de partido. Esto les permitió controlar las nominaciones (quién entra en la lista) y el orden (quién se elige primero), unió los votos por los candidatos del partido (evitando la rivalidad intrapartidista) y limitó la oposición interna.¹⁸ El índice de poder de los líderes de partido, de Shugart y Carey (1992), resultante del sistema electoral, otorgó a Venezuela un valor de 8 sobre el promedio de la región de 6.

El sistema federal. Antes de 1989, aun cuando el país era formalmente federal, ninguna autoridad ejecutiva regional era elegida. Los gobernadores eran nombrados y removidos libremente por el presidente. La ausencia de elecciones regionales tuvo consecuencias significativas para el sistema de partidos bajo una estructura federal. Los gobernadores no tenían incentivos para cultivar a los votantes de su región. Por el contrario, tenían que ser completamente leales al presidente. Los gobernadores estaban a menudo vinculados personalmente al presidente o a los líderes nacionales de los partidos y en ocasiones no venían de la región que gobernaban. Los gobernadores casi no tenían influencia en la aprobación del presupuesto nacional y los que no seguían las órdenes del presidente podían ser despedidos inmediatamente.

El poder judicial. El Congreso elegía a la Corte Suprema mediante mayoría simple en una sesión conjunta de las dos cámaras. Los magistrados (y sus suplentes) eran nombrados por periodos de nueve años, en un proceso escalonado en el cual una tercera parte de los jueces era elegida cada tres años. Para incrementar el número de magistrados, se requería una mayoría correspondiente a las dos terceras partes en una sesión conjunta del Congreso. Los jueces podían ser reelegidos. Debido a que el periodo legislativo duraba cinco años, ninguna mayoría en el Congreso podía elegir más de las dos terceras partes de los magistrados. Como resultado, la composición de la Corte Suprema no siguió com-

¹⁸ Por ejemplo, en la AD, el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) tuvo control significativo sobre el proceso de nominaciones. Las autoridades regionales del partido enviaban una lista con tres veces más nombres que la magnitud de su distrito. El CEN se reservaba el derecho de elegir a uno de cada tres candidatos fuera de esa lista y establecía el orden de la lista. En la práctica, esto significaba que el CEN decidía quién podría ser elegido (Crisp, 2001).

pletamente las mayorías legislativas. La evidencia de la independencia de la corte es mixta. Los magistrados eran generalmente seleccionados en una negociación entre los líderes de AD y COPEI. Sin embargo, la corte estableció límites constitucionales a los poderes presidenciales y los presidentes generalmente no la controlaban. Por otra parte, no está claro si la Corte Suprema podía dictar sentencias en contra de los deseos de los principales líderes de los partidos.

El segundo periodo: la desconsolidación de la democracia (caída y ruptura de la cooperación), 1989-2006

Esta sección describe los cambios en el proceso de formulación de políticas que resultaron de la profunda transformación en las instituciones en las últimas dos décadas. Al contrario del primer periodo, el cual se caracterizó por pocos y estables actores, lo que resultó en acuerdos cooperativos, el segundo periodo se caracterizó por múltiples actores, alta volatilidad electoral e inestabilidad institucional. Como consecuencia, ha sido más difícil generar acuerdos cooperativos entre políticos o crear un adecuado entorno para reformas sostenibles y compromisos políticos a largo plazo. Por ejemplo, durante este periodo hubo un descenso dramático en la autonomía y capacidad de los pocos “bolsillos de eficiencia” en la burocracia profesional que habían sido creados en el pasado, y la inestabilidad del gabinete se incrementó de manera significativa. Además, después de la elección de Hugo Chávez en diciembre de 1998 y el diseño de una nueva Constitución en 1999, la cooperación política experimentó un colapso total. El nuevo marco constitucional (el cual incrementó los beneficios del poder) ha fomentado la inestabilidad y la polarización política.

Dos subperiodos pueden distinguirse en este periodo de desconsolidación democrática: el declive del sistema de partidos desde 1989 hasta 1998 y el surgimiento de la revolución de Chávez después de 1999. Aunque ambos subperiodos tienen características en común, incluyendo la desconsolidación de la democracia y el incremento en la inestabilidad y la polarización política, es importante reconocer algunas diferencias muy importantes. Por ejemplo, tras un periodo de aumento dramático en la fragmentación de partidos en la legislatura, para 2006 los seguidores del presidente Chávez copaban la Asamblea Nacional. De manera similar, en la década de 1990 los presidentes fueron relativamente dé-

biles. En contraste, después de la Constitución de 1999, el presidente se volvió significativamente más poderoso. Por consiguiente, la mayor parte de las características descritas en la parte central de esta sección aplican primordialmente al periodo 1989-98. Algunos otros elementos se refieren principalmente al gobierno de Chávez (1999 al presente), a lo cual se dedica una subsección separada.

Los cambios institucionales más significativos que ocurrieron al inicio de este periodo fueron la introducción de las elecciones directas de gobernadores y alcaldes en 1989 y la modificación del sistema electoral de la legislatura de uno de representación proporcional pura a un sistema mixto de representación proporcional personalizada en 1993 (con circuitos nominales mayoritarios). Estos cambios propiciaron el debilitamiento del poder de los partidos tradicionales y de los líderes nacionales de los partidos. También, en el contexto de un cambio significativo de las preferencias electorales, producto del pobre desempeño económico, estas transformaciones institucionales contribuyeron a incrementar la fragmentación de partidos, la volatilidad y la rotación de los legisladores.

En general, el proceso de formulación de políticas en el segundo periodo se caracterizó por muchos y volátiles jugadores clave, un rol más prominente para la legislatura y el poder judicial, un rol declinante de los partidos, una disminución del predominio presidencial hasta 1999 (revertido desde entonces), un descenso en la influencia de los grupos corporativistas, una participación creciente de los militares en la política, un papel crucial para las autoridades regionales (hasta 2005) y un incremento en los beneficios del poder, empezando con la Constitución de 1999.

El número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Diputados aumentó significativamente. En el periodo de dominio bipartidista (1973-88) el NEP fue tan solo de 2,6 en promedio. Como se muestra en el gráfico 10.1, se elevó a 4,7 en 1993 y en 1998 el NEP creció de nuevo hasta un máximo de 6,05. En 2000 disminuyó a 3,4 debido a la participación dominante del partido de Chávez; sin embargo, entre los partidos de oposición la fragmentación fue incluso mayor que en 1998. En 2005, la oposición se retiró de las elecciones a la Asamblea Nacional, argumentando condiciones electorales fraudulentas. Como resultado, básicamente solo el chavismo quedó representado en la legislatura.¹⁹ El

¹⁹ Han ocurrido unas pequeñas divisiones del chavismo pero controlan una escasa participación en el Parlamento.

NEP promedio de 1989 a 2000 (4,7) fue significativamente mayor que el promedio regional en el mismo periodo (3,5).²⁰ Venezuela pasó de ser uno de los sistemas de partidos menos fragmentado a ser el tercero más fragmentado de América Latina; para 2006, de nuevo volvió a ser el menos fragmentado.

La volatilidad también aumentó sustancialmente durante el segundo periodo. En términos de curules en la cámara baja, la volatilidad promedio de 1990 a 2006 era del 39%, muy por encima del promedio latinoamericano del 23%. Venezuela pasó también de ser uno de los países menos volátiles en la región a ser el segundo más volátil.²¹ Comparada con el primer periodo, la volatilidad promedio pasó a ser más del doble (véase gráfico 10.2). En términos de volatilidad del voto presidencial, el incremento fue incluso más dramático. Este alcanzó el 53% y el 60% en las elecciones de 1993 y 1998, respectivamente. En promedio, Venezuela tuvo la más alta volatilidad en el voto presidencial en la región en este periodo.

Además, durante dicho periodo, el debilitamiento del control civil sobre las fuerzas militares conllevó un recurrente riesgo de ruptura democrática. Durante este periodo, diferentes facciones de las fuerzas armadas intentaron tres golpes militares fallidos (dos en 1992 y uno en 2002). Esta situación contrasta con los 20 años anteriores, en los cuales los partidos políticos tenían significativo control sobre las fuerzas armadas, permitiendo consolidar la institucionalidad democrática. La creciente influencia de las fuerzas armadas sobre los asuntos civiles se ha vuelto incluso más evidente desde la elección del presidente Chávez (un ex comandante militar).

La legislatura

Durante la década de 1990, la transformación del proceso de formulación de políticas, con la multiplicación de actores políticos relevantes a niveles nacional y regional, aumentó sustancialmente los costos transaccionales, haciendo más difícil que los actores políticos se comprometie-

²⁰ Los cálculos se basan en los datos del CNE y los datos regionales en Payne y otros (2002).

²¹ Fue superado únicamente por Perú. Datos del CNE y datos regionales basados en Payne y otros (2002).

ran de manera creíble. A diferencia del primer periodo, en el cual los intercambios políticos eran conducidos a bajos costos transaccionales en grupos pequeños y estables, en la década de 1990 las transacciones se negociaban entre un número mayor de jugadores cambiantes en escenarios más abiertos y conflictivos. Paradójicamente, como resultado de la disminución de la efectividad de los acuerdos de las elites de los partidos, la legislatura pasó a jugar un rol mucho más significativo. Los líderes nacionales de los partidos no podían lograr tan fácilmente acuerdos fuera del Congreso, como había sido la práctica. Mientras en el primer periodo los legisladores iniciaron en promedio tan solo el 34% de todas las leyes ordinarias aprobadas, desde 1989 hasta 2001 la cifra casi se duplicó: 62%.

Entre 1989 y 2004, los legisladores se volvieron menos disciplinados y más especializados. Las facciones de los partidos y los legisladores individuales fueron capaces de socavar el control de los cabecillas del partido sobre temas políticos específicos. Las leyes clave aprobadas (o por el Congreso o por decreto ejecutivo) tuvieron que ser negociadas con los actores regionales. Los proponentes tuvieron que introducir consideraciones regionales para obtener el apoyo de los gobernadores y los alcaldes. Por ejemplo, los legisladores lograron impulsar reformas para intensificar transferencias fiscales a las regiones, a pesar de la oposición de las autoridades nacionales de los partidos y del ejecutivo nacional. Los líderes regionales tienen incentivos poderosos para extraer más recursos del centro, especialmente dado que Venezuela tiene el desequilibrio vertical fiscal más grande en América Latina (la proporción en que el centro financia a las regiones) y las reglas de distribución de los recursos fiscales se han vuelto más discrecionales. La falta de disciplina partidista de los legisladores se manifestó no solo a través de su creciente independencia con respecto a los líderes de sus partidos, sino también mediante su desertión de los partidos que los habían nominado. Varias facciones de los partidos políticos consolidados, como AD, COPEI, el MAS e incluso el MVR de Chávez, se escindieron entre 1989 y 2005, creando sus propios grupos legislativos independientes.

Reformas electorales

La inestabilidad institucional debilitó los vínculos intertemporales entre los políticos y los formuladores de políticas. Dichos vínculos se desgasa-

taron por cambios continuos en las reglas institucionales, así como por la incertidumbre política derivada de los riesgos de ruptura del régimen democrático.

Las reglas del juego político han estado en constante transformación durante los últimos 20 años. Después de décadas sin modificaciones significativas, las reglas electorales fueron cambiadas seis veces y la constitución fue reescrita, modificando considerablemente los incentivos de los actores políticos. Se usaron diferentes versiones del sistema electoral mixto para las elecciones legislativas de 1993, 1998, 2000, 2005 y 2010.²² Además, pasar de un sistema de lista cerrada de representación puramente proporcional a un sistema mixto, con una porción de diputados elegidos nominalmente (circuitos mayoritarios), debilitó los incentivos para la disciplina partidista y el poder de los líderes nacionales de los partidos (especialmente cuando las elecciones legislativas coincidieron con elecciones regionales y no con las presidenciales).

En 1998, el Congreso aprobó la separación de las elecciones legislativa y presidencial por primera vez, para las elecciones de ese año. Las elecciones legislativas se hicieron coincidir en cambio con las elecciones regionales y locales, llevándose a cabo unas pocas semanas antes de las elecciones presidenciales. Esta modificación fue diseñada por los partidos tradicionales para reducir los efectos de arrastre (*coattails*) que una posible victoria electoral de Chávez podría producir sobre la composición de la legislatura. En cambio, los partidos intentaron construir su apoyo en el Congreso basados en la fortaleza de sus gobiernos regionales (y el efecto arrastre de las autoridades regionales). Como resultado, estas elecciones legislativas generaron la más grande fragmentación política en la historia de Venezuela (más de seis partidos efectivos). Por otra par-

²² En 1993, el 60% de los diputados fue elegido mediante listas cerradas y bloqueadas, mientras que el restante 40% fue elegido en distritos pluralistas de un solo miembro. En 1998, las reglas cambiaron de nuevo al elegirse el 50% de los diputados en distritos plurinominales. En 1999, en las elecciones de la Asamblea Constituyente, el mandato constitucional de emplear un sistema proporcional fue completamente abandonado a favor de un sistema mayoritario. En las elecciones legislativas de 2000, el sistema mixto fue readoptado, pero esta vez con el 65% elegido en distritos plurinominales. En 2005, el sistema mixto se implementó sin proporcionalidad global, incrementando significativamente su desproporcionalidad. En 2009 se volvieron a cambiar a 70% los cargos de elección por vía plurinomial y se eliminó completamente la proporcionalidad. Además se manipularon los distritos electorales para favorecer al oficialismo (*gerrymandering*).

te, la separación de las elecciones legislativa y presidencial será la norma en el futuro, ya que la Constitución de 1999 estableció un periodo legislativo de cinco años y un periodo presidencial de seis (es decir que coincidirían cada 30 años).

Estas reformas institucionales incidieron en una erosión del control estricto que los líderes de partido tenían sobre las nominaciones. Esto, a su vez, debilitó la disciplina de partido en la legislatura. Además, la ausencia de un sistema electoral estable no ayudó a consolidar los incentivos electorales, aumentando los niveles de incertidumbre que los políticos enfrentaban cuando planificaban sus carreras.

El poder ejecutivo

En términos de los poderes presidenciales, hubo dos subperiodos distintos de 1989 a 2009. Desde 1989 a 1998, los presidentes fueron relativamente débiles. Al contrario, desde 1999, cuando se aprobó la nueva constitución, la presidencia ha ganado poderes cada vez mayores. En 1989, los poderes presidenciales se redujeron sustancialmente con la introducción de la elección directa de gobernadores y alcaldes. Los presidentes perdieron el control sobre parte del presupuesto (la adjudicación constitucional a las regiones) y sobre el nombramiento discrecional y despido de gobernadores, que había sido una potente herramienta de negociación. Además, la disminución en el ingreso fiscal petrolero y las reformas orientadas al mercado, las cuales limitaron los subsidios discrecionales y redujeron las oportunidades de búsqueda de rentas, también redujeron las herramientas políticas de los presidentes (Villasmil y otros, 2004).

Los cambios en el sistema de partidos, particularmente la fragmentación y el surgimiento de partidos menos cohesivos, socavaron los poderes partidistas del presidente. Desde 1988, únicamente un presidente ha tenido una mayoría de su propio partido (Chávez desde 2005).²³ La existencia de un gobierno dividido aumentó las confrontaciones entre la legislatura y el poder ejecutivo. Debido a la disminución en el poder presidencial, la legislatura tuvo mayor influencia en el proceso legislativo durante la década de 1990. La proporción de leyes ordinarias iniciadas por el ejecutivo bajó a casi la mitad con respecto al primer periodo.

²³ Chávez tuvo una mayoría de coalición desde 2000 hasta 2005, y estuvo en una minoría en 1999.

En el segundo periodo, la estabilidad del gabinete también disminuyó significativamente. Desde 1958 hasta 1988, los miembros del gabinete duraron en promedio 2,13 años en sus cargos (sobre un periodo de cinco años). En contraste, desde 1989 hasta 1993, los ministros duraron únicamente 1,4 años, su permanencia aumentó a 1,8 años desde 1994 hasta 1999 y cayó de nuevo a 1,3 años desde 1999 hasta 2004. La volatilidad política incidió en este descenso dramático en la estabilidad del gabinete (*véase también* Monaldi y otros, 2005).

En contraste con la anterior constitución, la de 1999 aumentó significativamente las prerrogativas legislativas presidenciales. Como se analizará más adelante, desde 1999 se ha presentado una concentración sistemática del poder en el presidente.

El surgimiento del federalismo

Aunque Venezuela fue formalmente federal por más de un siglo, el sistema federal se activó recién en 1989, tras el inicio de las elecciones directas de gobernadores y alcaldes. Dos elementos de la descentralización política de Venezuela llevaron a la transformación de sus partidos políticos: 1) la creciente competencia electoral y el mayor número de escenarios electorales a nivel subnacional; 2) la posibilidad de reelección de gobernadores y alcaldes, combinada con la no simultaneidad entre elecciones regionales y presidenciales. Estas características institucionales dieron espacio a nuevos actores políticos regionales para ganar independencia con respecto a las autoridades nacionales. Desde 1999, pero con mayor fuerza desde 2006, la influencia de los gobernadores ha disminuido a medida que el poder se ha vuelto más centralizado.

Incremento de la competencia y mayor número de escenarios electorales

Desde 1958 hasta 1988, las barreras de entrada para los partidos políticos fueron relativamente altas, debido a que las elecciones presidenciales y del Congreso se llevaron a cabo de manera simultánea, maximizando el arrastre del voto presidencial. Además, el acceso al Congreso era manejado por los líderes nacionales de los partidos que tenían el control sobre las nominaciones. Con la introducción de la elección directa de gobernadores y alcaldes, los partidos políticos tradicionales, caracterizados por ser organizaciones jerárquicas e inflexibles, tenían el difícil

reto de presentar candidatos individuales en más de 20 estados y 300 municipios. Para competir efectivamente en estas contiendas, los líderes de partido tuvieron que delegar gradualmente el control centralizado sobre la nominación de los candidatos. El incremento del número de escenarios electorales implicados redujo las barreras de entrada a la participación de nuevos actores. Los partidos minoritarios, que habían intentado infructuosamente ganar las elecciones nacionales, podían ahora competir más efectivamente en los niveles regional y local. Estos partidos podían construir su organización nacional, basados en su éxito regional (Penfold, 2004a y 2004b).

Durante este periodo, diversos nuevos partidos, como Causa R, Proyecto Venezuela, Convergencia-LAPI, MVR, PPT, UNT y Primero Justicia, utilizaron el federalismo como un trampolín para ingresar al sistema político y construir una organización. En la primera elección para gobernadores (1989), AD y COPEI dominaron el mercado electoral con 90% de los gobernadores. Sin embargo, durante las siguientes elecciones su dominio disminuyó a medida que surgían nuevas organizaciones políticas y partidos descentralizados, como el MAS, que obtuvieron poder significativo por primera vez. Para 1998, AD obtuvo solo el 35% de los gobernadores y COPEI el 22%; en tanto que el MVR obtuvo el 17%, el MAS el 13% y los partidos regionales el 13%.²⁴

La multiplicación de los escenarios electorales no solo dio un incentivo para que los partidos políticos llevaran a cabo una estrategia electoral alineada con intereses regionales, sino que también forzó a los partidos nacionales a usar alianzas con otras organizaciones políticas para competir efectivamente en estos escenarios. Los partidos políticos nacionales se volvieron cada vez más dependientes de las alianzas con otros partidos entre 1989 y 2000.

Reelección y elecciones no simultáneas. La reelección inmediata de los gobernadores y alcaldes en contiendas organizadas separadamente de las

²⁴ Un ejemplo de cómo se construyeron las carreras políticas en este periodo es el surgimiento de Andrés Velásquez y su partido Causa R, que había sido un partido marginal en el periodo anterior. Pudo construir el partido comenzando con su victoria como gobernador del estado Bolívar en 1989. Su desempeño efectivo le permitió competir en las elecciones presidenciales de 1993 y recibir 22% de la votación. Causa R continuó su éxito al ganar posteriormente la Alcaldía de Caracas en 1992 y el gobierno del estado Zulia en 1996 (Penfold, 2004a y 2004b).

elecciones nacionales también aumentó la independencia de estos actores políticos. Los gobernadores y alcaldes que se lanzaban para la reelección tenían mayor oportunidad de distanciarse de los líderes nacionales de los partidos e incluso desasociarse de la estructura del partido. El hecho de que su reelección dependiera en gran medida de su desempeño (y no del voto arrastre de los candidatos presidenciales respaldados por los partidos centralizados) creó incentivos para que los gobernadores se comportaran de un manera más autónoma.

La federalización de la política venezolana también implicó que estos gobernadores, en el contexto de la descomposición del sistema de partidos y la profundización del proceso de descentralización, pudieran construir organizaciones políticas propias para apoyar sus carreras políticas. El derecho a una reelección inmediata de los actores subnacionales también fomentó los conflictos internos entre las autoridades nacionales del partido y los nuevos líderes de partido regionales y locales. Estas tensiones permanecieron sin solución y en ocasiones obligaron a los jugadores regionales a separarse de sus partidos. En este sentido, el federalismo generó una dinámica dual: la formación de nuevos partidos regionales y la división de los partidos políticos jerárquicos como AD, COPEI y MVR (Penfold, 2004a y 2004b).

El poder judicial

La fragmentación del sistema de partidos y la disminución de la disciplina partidista desde 1989 hasta 2000 socavaron el fuerte control que los cabecillas del partido ejercían sobre el sistema judicial. El incremento en las demandas de la sociedad civil para expandir el acceso a la justicia y la independencia judicial recibió apoyo de la Corte Suprema. Con el soporte del Banco Mundial, se inició la modernización del sistema judicial. La Corte asumió un papel activista y más autónomo políticamente. El aumento en la independencia judicial puede ilustrarse por su papel conductor en la acusación al presidente Pérez en 1992 y por sus muchas sentencias para resolver conflictos sobre las elecciones que afectaron a los más grandes partidos, AD y COPEI.

A pesar de los cambios que ocurrieron en la década de 1990 en el sistema judicial, hoy en día la independencia judicial es mucho menor que en los inicios de la democracia. Durante la presidencia de Chávez, el gobierno tomó control total del Tribunal Supremo de Justicia, acabando de hecho con la autonomía del poder judicial.

La revolución de Chávez: fuentes institucionales de la ruptura en la cooperación

En 1998, Hugo Chávez fue elegido presidente de Venezuela como un *outsider*, con una plataforma electoral orientada a dismantelar, a través de una Asamblea Constituyente, lo que se percibía como un sistema político corrupto y disfuncional. En 1999, el presidente Chávez, con el apoyo de la Corte Suprema, convocó una Asamblea Constituyente para diseñar una nueva constitución, a través de una consulta popular, violentando el proceso de reforma establecido en la Constitución de 1961. El presidente Chávez –gracias a un sistema electoral mayoritario que contradecía el sistema proporcional garantizado en la Constitución de 1961 y a la fragmentación del voto de la oposición– logró obtener con el 56% de la votación el 95% de las curules en la Asamblea Constituyente.

La Asamblea creó las condiciones políticas para modificar las reglas institucionales clave e incrementar sustancialmente los poderes presidenciales. Entre los aspectos más relevantes de la Constitución de 1999 cabe mencionar: primero, el periodo presidencial se extendió de cinco a seis años con una reelección inmediata, de forma tal que el sistema presidencial venezolano pasó a tener el periodo presidencial continuo (12 años) más prolongado de América Latina²⁵ (el promedio de la región es de cinco años); segundo, se otorgó al presidente completo control sobre las promociones en las fuerzas armadas, sin necesidad de aprobación por la legislatura; tercero, la nueva constitución eliminó el Senado y, por consiguiente, disminuyó la capacidad de los estados de influir en la legislatura; cuarto, se le otorgó al presidente la capacidad de activar cualquier clase de referendo sin ningún apoyo en la legislatura (incluyendo uno para convocar una asamblea constituyente con plenos poderes) – como un subproducto, la constitución es ahora extremadamente fácil de cambiar si el ejecutivo está dispuesto a hacerlo y tiene el apoyo popular necesario–; quinto, se eliminó cualquier financiamiento público para los partidos políticos; sexto y último, se introdujo la posibilidad de revocar el mandato de alcaldes, gobernadores y el presidente, dependiendo de la aprobación de un estricto conjunto de condiciones.

Como resultado de las reformas constitucionales, se reforzó el presidencialismo y se debilitó el federalismo. El régimen político que surgió

²⁵ En 2009 se aprobó una enmienda que permite la reelección ilimitada del presidente.

fue radicalmente diferente del creado en Punto Fijo y también del predominante entre 1989 y 1998. Mientras que durante el periodo de Punto Fijo el sistema democrático se centró en los partidos políticos, en la era *chavista* el centro de gravedad se trasladó exclusivamente a la presidencia. Dados los poderes constitucionales obtenidos por el presidente, la mayoría de los actores políticos no tiene opción diferente a subordinar sus carreras políticas a la rama ejecutiva. Además, el control del presidente Chávez sobre el legislativo ha permitido al ejecutivo controlar el Tribunal Supremo y el Consejo Electoral con funcionarios totalmente subordinados, así como nombrar a los más leales en los cargos de fiscal general y contralor. La concentración del poder ha dado como resultado un sustancial incremento en los beneficios del poder, en contraste con el marco institucional que prevaleció en 1958-1998.

Bajo el régimen de Chávez, Venezuela ha experimentado otra transformación radical en su proceso de formulación de políticas. Este proceso se caracteriza ahora por tener muy pocos actores clave, una disminución en el rol de los partidos políticos, una presencia más prevalente de las fuerzas armadas y un dominio significativo del presidente. El grado de polarización política y de conflicto en el país entre el *chavismo* y la oposición es tan profundo que las tasas de descuento son altas y las políticas rara vez se negocian en escenarios institucionalizados. Por lo general, las políticas se elaboran como un intento por maximizar el poder político, en vez de diseñarse sobre criterios de eficiencia. La cooperación entre diversos actores sociales y políticos está completamente quebrada. La dinámica de “el ganador se lleva todo” plasmada en la Constitución de 1999 puede ayudar a explicar por qué Venezuela ha experimentado tres huelgas generales, un golpe de Estado fallido y masivas protestas callejeras en los últimos años.

A principios de 2007, en el inicio de su nuevo periodo presidencial, Chávez propuso una nueva modificación de la constitución. Entre las propuestas estaban la reelección presidencial ilimitada y una significativa disminución en los poderes de los gobiernos regionales. Estos cambios constitucionales concentrarían aún más el poder en las manos del presidente y debilitarían el federalismo e incrementarían los beneficios del poder. Dicha reforma tuvo un amplio rechazo del electorado, que sin embargo permitió derrotar la propuesta solo por un estrecho margen.

Sin embargo, en 2009 el presidente Chávez, utilizando sus poderes presidenciales, logró promover una enmienda constitucional centrada

exclusivamente en la eliminación de los límites a la reelección en cargos por elección popular (incluyendo no solo la presidencia sino extendiendo la prerrogativa a los gobernadores y alcaldes). Esta enmienda fue sometida nuevamente a consulta y obtuvo el apoyo mayoritario de la población. Este cambio hace que lo que ya era el periodo continuo más largo de la región se haya extendido indefinidamente, intensificando aún más los rasgos presidenciales del sistema. En este sentido, es difícil prever un cambio en el proceso de formación de políticas públicas, focalizado exclusivamente en el presidente y caracterizado por la existencia de pocos actores, polarización, altos beneficios del poder y altas tasas de descuento. No se vislumbra un incremento de la cooperación en este contexto institucional.

Características de las políticas públicas en Venezuela, 1958-2009: de la distribución cooperativa de las rentas del petróleo a la crisis e inestabilidad

El efecto combinado de cambios en el proceso de la formulación de políticas y cambios en las condiciones exógenas (primordialmente el ingreso del petróleo) ha generado cambios sustantivos en las características externas de las políticas públicas de Venezuela entre 1958 y 2009. En los primeros 15 años de este periodo (1958-73) las políticas públicas se caracterizaron por ser cooperativas, estables y relativamente efectivas. En contraste, en los 15 años siguientes, correspondientes al auge y a la caída del precio del petróleo (1974-88), se observan políticas menos cooperativas, menos efectivas y más inflexibles. En el último periodo (1989-2009) las políticas públicas son cada vez menos cooperativas y altamente inestables, hasta que finalmente se produce un total abandono de la cooperación y una reversión de las reformas previas.

1958-1973: cooperación con un mercado petrolero relativamente estable

Desde 1958 hasta 1973, las características externas de las políticas públicas sugieren cooperación intertemporal efectiva entre los actores políticos. Las políticas económicas y sociales fueron relativamente estables y bipartidistas. La cobertura en salud y educación se expandió rápidamente. La política de sustitución de importaciones e industrialización avanzó promovida con financiamiento del gobierno. La política petrolera fue consensual y el desempeño macroeconómico fue muy positivo.

De acuerdo con Hausmann (1990), la gestión de la economía venezolana en este periodo se caracterizó por tres reglas orientadas a la promoción del crecimiento económico y la minimización de los conflictos políticos: 1) la regla del tipo de cambio nominal fijo, lo cual permitió un significativo grado de estabilidad en la tasa de cambio real y redujo la incertidumbre; 2) la regla de la tasa de interés nominal fija; y 3) la regla fiscal de no gastar más de lo que se recibe.²⁶ Estas reglas –caracterizadas por ser simples, estables y coherentes– se mantuvieron de manera efectiva en los tres primeros periodos presidenciales de la democracia. Destaca en este sentido que la estabilidad de estas reglas es producto de acuerdos cooperativos –en un entorno externo favorable–²⁷ en lugar de mecanismos formales en el ámbito constitucional o legal. En estas condiciones, el gobierno central no incurrió en déficits fiscales significativos u otras formas de oportunismo fiscal. La inflación se mantuvo bajo control –en un promedio de 2,6% por año– y el tipo de cambio permaneció fijo hasta 1983. Además, los gastos públicos se orientaron sistemáticamente hacia el mejoramiento de los servicios de salud y educación y la infraestructura, lo cual era congruente con la meta a largo plazo de proveer una base sólida al sistema político y a la economía.²⁸ La coherencia interna de las políticas adoptadas durante este periodo facilitó a su vez un buen desempeño económico. Desde 1958 hasta 1973, el PIB per cápita creció a una tasa relativamente alta, promediando 2,1% por año. La tasa de desempleo disminuyó del 10,8 al 4,9% de 1959 a 1973 (Valecillos, 1993).

²⁶ Hausmann (1995, p. 99) explicó la regla fiscal conservadora del periodo: “(las reglas) garantizaban al Estado una licencia para gastar de acuerdo con el ingreso proveniente del petróleo. No había licencia para incrementar la tributación interna o para monetizar el déficit fiscal”.

²⁷ La notable estabilidad de estas políticas estuvo claramente relacionada con el funcionamiento del proceso de formulación de políticas, el cual indujo un acuerdo cooperativo a largo plazo orientado a minimizar los conflictos políticos dadas las características especiales de la economía y del entorno externo. Además, este arreglo propició condiciones favorables necesarias para que las políticas se mantuviesen en el tiempo. Sin embargo, las reglas fueron establecidas bajo la premisa de que el ingreso proveniente del petróleo iba a ser una fuente relativamente estable y creciente de rentas para el gobierno, como fue el caso hasta la década de 1970. La estabilidad del dólar también contribuyó al funcionamiento de estas políticas.

²⁸ Por ejemplo, de 1957 a 1973, la participación promedio por año en educación primaria, secundaria y universitaria se incrementó en 6,4%, 14,2% y 18,2%, respectivamente. De manera análoga, el gasto en educación (como participación del presupuesto total del gobierno) aumentó del 4,5% en 1957 al 18,6% en 1973 (Echevarría, 1995).

1973-1988: cooperación en medio de auges y caídas del petróleo

El incremento en los precios del petróleo en la década de 1970 marcó un cambio en relación con el periodo anterior, dado que permitió un aumento significativo en las posibilidades fiscales del gobierno y en las opciones de políticas públicas. Durante la primera administración de Carlos Andrés Pérez (1974-79), las rentas del petróleo se utilizaron para financiar un ambicioso plan de desarrollo con base en la nacionalización de las industrias mineras, la creación de empresas estatales, inversiones en infraestructura pública y subsidios generalizados. El incremento en los ingresos fiscales promovió el abandono de las políticas fiscales conservadoras del periodo anterior de acuerdo con las cuales el gasto del gobierno se limitaba a los ingresos obtenidos. La administración no solo gastó el ingreso fiscal extraordinario, sino que también utilizó su posición favorable en el sistema financiero internacional para financiar el creciente déficit fiscal mediante deuda externa (la cual pasó de US\$600 millones en 1973 a US\$11.000 millones en 1978).

En los dos periodos presidenciales siguientes –a pesar de que la disminución de las rentas del petróleo a finales de la década de 1970 hizo evidentes las vulnerabilidades económicas de las políticas públicas de la administración del presidente Pérez– diversos factores indujeron a los actores políticos a evitar la adopción de reformas económicas. En primer lugar, los actores clave actuaron bajo la premisa de que la disminución en la renta del petróleo era de carácter transitorio. En segundo lugar, los principales actores políticos consideraron que un ajuste estructural en la economía socavaría las bases del sistema político, dado que las políticas de gasto estaban orientadas a beneficiar directamente las bases de apoyo popular de los partidos políticos. Como consecuencia, la regla del presupuesto balanceado fue abandonada en tanto se utilizó la deuda externa para financiar los episodios de crisis externas. Si bien durante las administraciones de los presidentes Luis Herrera Campins (1979-1983) y Jaime Lusinchi (1984-1988) se modificaron algunas políticas debido al deterioro de las condiciones económicas, ambas administraciones sistemáticamente intentaron evitar cualquier impacto distributivo negativo a corto plazo sobre sus principales bases de apoyo político. Tal como indican Naim y Piñango (1988), la característica común y fundamental de las políticas públicas durante este periodo fue una clara aversión al

conflicto político, lo cual implicó el uso del ingreso del petróleo como un instrumento para disminuir las tensiones sociales. El efecto colateral de este comportamiento fue la multiplicación de fragmentación política, dando como resultado ineffectividad y una falta de coordinación y sostenibilidad a largo plazo en las políticas públicas.

Desde 1982 hasta 2003, el ingreso fiscal petrolero per cápita fue altamente inestable, con una marcada tendencia a la baja. En contraste con los resultados del periodo previo, después de 1978 Venezuela se convirtió en uno de los casos más dramáticos de pobre desempeño económico en América Latina. Entre 1978 y 1988, la tasa de crecimiento del PIB per cápita se volvió muy volátil y promedió una caída de 1,8% por año.

1989-presente: disminución y ruptura de la cooperación

Desde 1988 hasta hoy ha habido una disminución significativa en la cooperación y los objetivos políticos han sido contradictorios y altamente volátiles. La segunda administración del presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993) intentó implementar un programa de reformas económicas estructurales. Las políticas públicas se orientaron a la promoción del desarrollo de una economía de mercado mediante la corrección de las distorsiones acumuladas durante la década anterior. La drástica modificación en la orientación de las políticas públicas representó un claro cambio en relación con las tres décadas anteriores. Sin embargo, el presidente Pérez enfrentó un amplio rechazo de sus propuestas por los más importantes actores políticos (incluyendo su partido AD, el cual contaba con mayoría en la Cámara de Diputados). Las disputas públicas entre el ejecutivo y el poder legislativo eran comunes, y algunas reformas clave no fueron aprobadas por el Congreso (como en el caso de la reforma tributaria). Venezuela fue uno de los pocos países latinoamericanos en los cuales el promotor inicial de la reforma fue derrotado políticamente y las reformas fueron abandonadas en su totalidad (Villasmil y otros, 2004). La política fiscal se caracterizó por la ausencia de cooperación. La única propuesta de reforma fiscal de la administración Pérez aprobada por el Congreso fue la ley del impuesto al valor agregado (IVA).²⁹ Dicha aprobación se produjo en circunstancias políticas extraordinarias pues

²⁹ Esta pasó a ser ley durante la presidencia interina de Velásquez (1992-1993), después de dos intentos de golpe de Estado y el proceso judicial en contra de Pérez.

para lograr el apoyo del Parlamento se tuvo que aceptar también un incremento sustantivo en las transferencias del gobierno central a los gobiernos regionales a fin de obtener el apoyo de los gobernadores a la legislación.

La campaña electoral del presidente Rafael Caldera (1994-1999) se basó en un claro rechazo a las reformas del mercado. En su administración se modificó y se redujo el IVA aun cuando se vio obligada a mantener las transferencias a las regiones. Además, Caldera enfrentó una crisis bancaria de gran escala en 1995, lo cual permitió que el Congreso le aprobara poderes especiales para legislar. Caldera utilizó estas atribuciones para establecer controles directos en la economía, incluyendo controles en el tipo de cambio. Para 1996, el deterioro en las condiciones económicas obligó a Caldera a abandonar algunas de estas medidas y comprometerse en un programa de reformas económicas. Las principales medidas que se adoptaron en ese momento fueron la apertura parcial del sector petrolero a la inversión privada, el incremento en los precios de la gasolina y el incremento de la alícuota del IVA. Con el propósito de obtener apoyo para estas medidas, al mismo tiempo se aprobó un aumento promedio en los salarios del sector público de 117%. Además, las transferencias totales a los gobiernos locales y regionales aumentaron el equivalente a 2,25% del PIB. Una vez más, se hicieron evidentes la influencia y el poder relativo de los gobernadores en el Congreso al momento de lograr un cambio sustantivo en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales.³⁰

La tendencia al deterioro en la cooperación y otras características externas de las políticas públicas en Venezuela se han hecho aun más evidentes en tiempos recientes durante la administración del presidente Hugo Chávez (1999-presente). Chávez llegó a la presidencia con la propuesta de establecer una nueva constitución, la cual fue aprobada en 1999. En los primeros años de su gestión, el gobierno contó con ingresos fiscales relativamente bajos, en tanto el Congreso le aprobó al presidente poderes especiales para legislar. Mediante este instrumento se aprobaron algunas de las propuestas legislativas que tuvieron su origen en la

³⁰ En particular, a finales de 1996, la nueva legislación estableció un nivel mínimo de transferencias (alrededor del 15% al 20% de los ingresos producto del IVA) y, a principios de 1998, el poder legislativo aprobó una ley según la cual una fracción de los ingresos por regalías del petróleo se transfiere a los estados.

administración Caldera –como la Ley de Servicio Eléctrico y la Ley de Petroquímica– que tenían una clara orientación a la apertura del sector privado en las actividades económicas. Sin embargo, mediante el uso de estos poderes especiales, el presidente Chávez también avanzó en procesos de reforma que tuvieron una alta oposición política y que marcaron el inicio de una ruptura total con los esquemas del pasado.

En 2001, el gobierno de Chávez avanzó en una propuesta de reforma agraria mediante la aprobación de la Ley de Tierras, la cual facilitaba los procesos de expropiación e intervención directa en las actividades en este sector. Esta ley es un primer hito en una agresiva política de intervención directa y control estatal de las actividades económicas que va a marcar toda la administración del presidente Chávez. Para 2002, la tensión política y social que existía en el país –producto de una intensa polarización y radicalización política– condujo a un paro general de actividades el cual generó una intensa crisis económica (el PIB registró una caída de 8,9% en 2002 y de 7,8% en 2003). En estas condiciones, el gobierno anunció un programa de ajuste fiscal (reducción de gastos e incrementos en la alícuota del IVA) así como un incremento de los controles directos en precios de diversos productos de consumo masivo y un control de cambios.

A partir de 2003 se observó una recuperación en los precios del petróleo –de US\$28,3 por barril en 2003 a US\$86,8 en 2008–, lo cual permitió un notable crecimiento del gasto fiscal. El incremento en las posibilidades fiscales del gobierno fue acompañado por la implementación de nuevos programas sociales (“Misiones”) así como de un uso más intenso de mecanismos parapresupuestarios –mecanismos de asignación de gastos que no requieren control del poder legislativo– del ejecutivo para el gasto fiscal. En particular, además del uso intenso de créditos adicionales (modificaciones al presupuesto aprobado por el poder legislativo), el gobierno incrementó el uso de las figuras de fondos fiscales (como el Fondo de Desarrollo Económico –Fonden– el cual recibe aportes directos de PDVSA y del BCV) así como la ejecución directa de gastos sociales por PDVSA.

A partir de 2003 la política de intervención directa en las actividades económicas se torna más intensa con la nacionalización de la principal empresa de telecomunicaciones del país (Cantv), las empresas del servicio eléctrico y el proceso de migración a empresas mixtas en el sector petrolero. Esta tendencia continúa hasta la actualidad y en el proceso se

han expropiado o nacionalizado empresas que incluyen el sector cementero, el Banco de Venezuela, diversas empresas de seguros, empresas siderúrgicas, centros comerciales e instalaciones agroindustriales. Además, el gobierno ha avanzado en la implementación de regulaciones más intensas en cuanto a controles directos y fiscalización en diversos aspectos de las actividades económicas, como controles en la cartera crediticia y tasas de interés, regulación laboral y controles a la movilidad de los recursos. Este proceso se facilitó con el retiro de los factores de oposición en las elecciones parlamentarias de 2005, lo cual permitió al gobierno contar con el respaldo pleno del poder legislativo a sus iniciativas legislativas, incluyendo la aprobación nuevamente de poderes habilitantes al presidente en 2008.

Las condiciones externas favorables y el amplio control institucional por parte del presidente Chávez –aunado a un notable apoyo popular– han conducido a un conjunto de políticas públicas en las cuales destaca la ausencia total de cooperación con actores políticos ajenos al oficialismo, ruptura con las reformas adoptadas en periodos anteriores y una muy intensa volatilidad. Además, las políticas públicas han tenido una clara orientación a atender las demandas de la base de apoyo popular del presidente, en tanto se observa una orientación más a corto plazo que a reformas estructurales de largo plazo.

Calidad de las políticas públicas

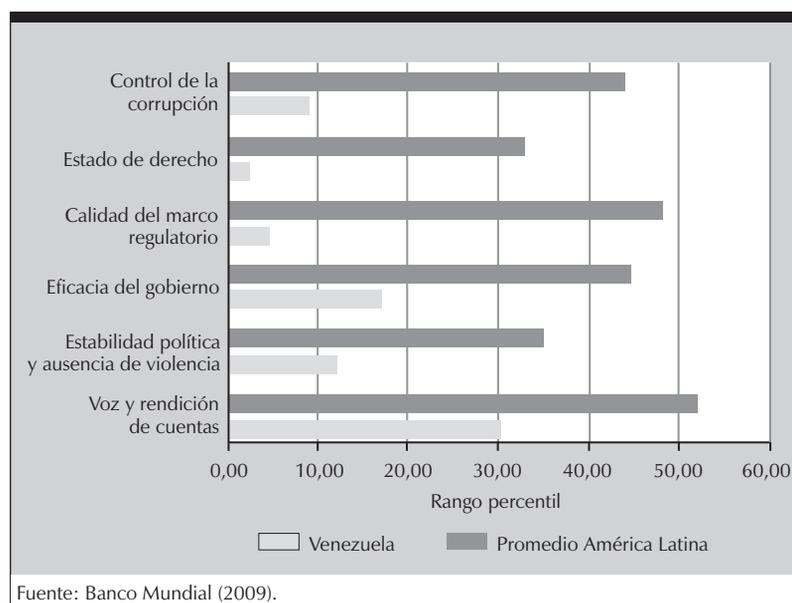
Diversos indicadores ponen en evidencia el deterioro en las políticas públicas en el periodo que va desde 1989 hasta 2009, no solo en comparación con periodos anteriores sino también en relación con el desempeño de otros países latinoamericanos durante el mismo periodo. Por ejemplo, la posición relativa de Venezuela en los diferentes componentes del Informe sobre Competitividad Global (*Global Competitiveness Report*) revela que el país tiene uno de los peores desempeños en el mundo en áreas relacionadas con resultados en políticas públicas (Foro Económico Mundial, varios años). Además, la posición de Venezuela en esta clasificación ha empeorado en la última década.

Los indicadores mundiales de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (2009) también reflejan la disminución de la calidad de las políticas e instituciones de Venezuela. En las seis categorías de indicadores, Venezuela está significativamente por debajo del promedio de la región

y empeora entre 1998 y 2008. Como se puede observar en el gráfico 10.3, en el índice de estabilidad política, para 2008 Venezuela se encontraba en el percentil 12,4 en tanto que el promedio latinoamericano era 35. En el índice de eficacia del gobierno, Venezuela cayó del percentil 29,8 en 1998 al 12,4 en 2008. Para este último año, el promedio de la región fue 44,8. En calidad del marco regulatorio, el indicador cayó del percentil 43,9 en 1998 al 4,8 en 2008, en tanto que el promedio de la región era 48,3 en 2008. En el índice de Estado de derecho, Venezuela bajó del percentil 25,7 en 1998 a 2,9 en 2008, mientras el promedio de la región en 2008 era 33,1. Finalmente, en el índice de control de la corrupción, Venezuela cayó de 19,9 en 1998 a 9,2 en 2008; el promedio de la región en 2008 era 44,1.

De manera similar, en los indicadores de las políticas públicas producidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (2005), Venezuela apareció significativamente por debajo del promedio regional en eficiencia, coordinación y coherencia, ejecución e implementación, estabilidad y adaptabilidad, y calidad de las políticas en general. Además, el índice de reforma estructural de Lora (Lora, 2001) indica que Venezuela ha

Gráfico 10.3 Indicadores de gobernabilidad, Venezuela y América Latina, 2008 (rango percentil)



tenido uno de los más pobres y más volátiles desempeños en la región en términos del avance de reformas de mercado.

Para ilustrar las particularidades de las políticas públicas de Venezuela, el análisis que sigue se centra brevemente en algunas características de tres áreas clave de políticas públicas: administración pública, descentralización y política petrolera.

Administración pública. Aunque en rigor Venezuela nunca ha tenido un sistema de servicio civil, la evidencia parece apuntar al hecho de que, durante las primeras tres administraciones de la era democrática, la calidad de la burocracia fue significativamente mejor de lo que ha sido en las últimas dos décadas. Entre 1958 y 1973, si bien no hubo el compromiso político necesario para crear un servicio civil profesional, la burocracia se desempeñó relativamente bien en términos de su capacidad para responder o hacer frente a las necesidades de la población. La cobertura de los servicios públicos creció considerablemente y se establecieron las bases de algunas organizaciones modelo, incluyendo el Banco Central de Venezuela y la Biblioteca Nacional.

En 1960, durante la presidencia de Betancourt se creó, con la colaboración del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, la Comisión de Administración Pública (CAP). La CAP recomendó la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa y la creación de la Oficina Central de Personal, ambas reformas con el objetivo de establecer la base institucional para la profesionalización del servicio civil. Pero durante las dos primeras administraciones democráticas, los líderes de los partidos políticos nacionales bloquearon los intentos realizados para aprobar estas reformas en el Congreso. No obstante, los presidentes Betancourt y Leoni (AD) lograron algunos avances limitados por la vía de decretos ejecutivos.³¹ En 1968, Rafael Caldera (COPEI) ganó la elección

³¹ Durante los gobiernos de coalición de Betancourt y Leoni, todos los partidos políticos participantes en el Pacto de Punto Fijo querían manejar a discreción la contratación burocrática y por ello fueron renuentes a delegar el ingreso en la administración pública a un servicio civil autónomo (COPRE, 1990). El presidente Betancourt recurrió en 1960 a un decreto ejecutivo para aprobar una regulación sobre el personal del gobierno. Aunque esta regulación otorgó un marco legal mínimo a los servidores públicos del gobierno, todavía reflejaba la carencia de un compromiso a largo plazo con las políticas del servicio civil. En 1965, el presidente Leoni aprobó unos lineamientos que regularían el sistema de recursos humanos en algunos asuntos, como contratación, despidos, promociones e incrementos salariales.

presidencial pero con una minoría en el Congreso. Fue entonces cuando AD, ahora fuera del poder pero con una representación mayoritaria en el Congreso, decidió aprobar la Ley de Carrera Administrativa para limitar el poder del ejecutivo sobre la burocracia.

Pese a la puesta en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, la burocracia comenzó un proceso de deterioro progresivo durante las bonanzas petroleras (1973-83). Los objetivos de la ley se distorsionaron y quedaron reducidos a garantizar la estabilidad laboral de los funcionarios.³² Además, durante la primera administración de Pérez, el gobierno central creció significativamente. En 1989, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) presentó una propuesta para la reforma de la administración pública que se basaba en un diagnóstico de dos importantes disfunciones: la existencia de un sistema de reparto clientelar y la excesiva centralización.³³ En este escenario, sin embargo, podían identificarse algunas “islas de excelencia” que constituían excepciones muy significativas a la regla. Entre ellas se encontraban la compañía petrolera PDVSA, el Banco Central, la empresa de energía eléctrica Edelca y el Metro de Caracas. En dichas organizaciones imperó una noción de recursos humanos totalmente diferente basada en el mérito, la evaluación continua y la formación. La política partidista tenía poca o ninguna influencia en la selección y compensación de los empleados.

Desde 1989 hasta la fecha el desempeño en la administración pública desmejoró notablemente, pese a algunas reformas implementadas en los primeros años de la década de los noventa que intentaban revertir su progresivo deterioro. Dichas reformas incluían mejores remuneraciones para los altos cargos de la administración, reformas estructurales en agencias claves, como la autoridad tributaria (SENIAT) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la creación de oficinas independientes de asesoría técnica en el Congreso y en el Ministerio de Finanzas y una nue-

³² La afiliación al partido político fue el principal criterio utilizado para determinar el ingreso de los funcionarios a la administración pública. Los salarios no se adecuaron para atraer, y retener, personal calificado al servicio civil. Virtualmente no hubo evaluación del desempeño para los servidores civiles y el proceso de entrenamiento se dejó de lado por completo.

³³ El sistema de reparto se basaba en el uso de la renta petrolera para distribuir beneficios particulares. Estos beneficios también incluían el reparto de trabajos estables en la administración pública. La lealtad y la sumisión a la autoridad del partido eran los criterios que se tenían en cuenta, en vez de la meritocracia.

va ley para el Banco Central de Venezuela que fortaleció su autonomía. Sin embargo, para 2006 casi todas esas reformas habían sido revertidas: el MIC adquirió las mismas características del resto de la burocracia, las oficinas de asistencia técnica fueron desmanteladas y las islas de excelencia anteriormente mencionadas sufrieron una dramática disminución en autonomía y meritocracia. Únicamente el SENIAT muestra todavía un nivel significativo de efectividad. Además, para 2002, la compresión vertical de los salarios (el cociente entre el salario más alto y el más bajo de la administración pública nacional) había disminuido de 16, a principios de la década de 1990, a seis. Esta dinámica trajo como resultado que fuera muy difícil contratar personal calificado, a diferencia de lo observado durante las primeras tres administraciones del periodo democrático cuando algunos de los mejores profesionales del país fueron servidores civiles. En ese momento, los salarios eran competitivos (González, 2002).³⁴

De acuerdo con el Índice de Estrategias de Nombramiento desarrollado por Bárbara Geddes (1994), los gobiernos venezolanos desde Betancourt hasta Lusinchi utilizaron una estrategia de compartimentación o subdivisión que combinaba la selección política del personal administrativo de alto nivel, la contratación meritocrática informal, la promoción basada en el desempeño en las agencias que el presidente consideraba más críticas y la contratación del resto de la burocracia a través de las prácticas de reparto habituales. Geddes (1994) asignó a las tres primeras administraciones presidenciales democráticas un índice de cinco (donde cero representa reparto puro y diez meritocracia pura). El índice disminuyó a un promedio de 3,66 para las siguientes tres administraciones y aumentó a 7 durante las reformas de Pérez (el último periodo estudiado). Teniendo en cuenta los bajos puntajes obtenidos por

³⁴ Una de las más importantes razones para el deterioro de la calidad de la burocracia fue la reducción significativa de los salarios de los empleados públicos, en comparación con los salarios del sector privado. En 1965, los salarios del sector público fueron alrededor de 2,3 veces más altos que los salarios promedio del sector privado. En la década de 1970 este factor disminuyó a menos de dos y se volvió muy volátil. Para mediados de los años noventa el factor era menor de uno (Baptista, 2001). Parte de la explicación de esta dramática erosión de los salarios del sector público tiene que ver con la gigante expansión del empleo público que ocurrió durante los auges petroleros. Cuando disminuyó la renta petrolera, fue difícil para el gobierno reducir los salarios del personal o la nómina. Sin embargo, con el tiempo, los salarios reales en el sector público sufrieron un descenso dramático.

la burocracia venezolana en los Indicadores del Banco Mundial sobre la Efectividad del Gobierno (en el décimo sexto percentil), así como en indicadores como el Informe de Competitividad Global, probablemente las dos últimas administraciones habrían obtenido un puntaje muy bajo en el índice de Geddes.³⁵ La administración de Chávez ha tenido la más abierta estrategia de selección partidista de toda la historia democrática de Venezuela. Otras dos características sin precedentes en la historia de la burocracia venezolana son los constantes cambios en la estructura organizacional del gobierno central, debido a la creación, fusión y desaparición de ministerios y otras entidades gubernamentales, así como a la alta rotación de los ministros y otros cargos de confianza. Durante la administración de Chávez se ha registrado también un crecimiento explosivo del empleo público, que duplicó su tamaño en diez años; este crecimiento se explica no solo por la creación de entes sino por el proceso de estatización de empresas iniciado en 2007.

Política de descentralización. En Venezuela, la descentralización comenzó tardíamente en comparación con otros países latinoamericanos; hasta finales de la década de 1980, el federalismo en Venezuela fue una formalidad legal. Fue en 1989, con la elección directa de gobernadores y alcaldes, cuando la política de descentralización se convirtió en realidad. Sin embargo, el proceso sigue siendo estructuralmente incompleto, especialmente en términos de su dimensión financiera, lo cual lo ha hecho muy vulnerable a los intentos por revertirlo dada la alta dependencia de los estados y municipios de los fondos provenientes del gobierno nacional a través de las transferencias intergubernamentales.

Una vez que comenzó a desarrollarse la política de descentralización, se convirtió en un caso ilustrativo de alta volatilidad. La trayectoria del proceso ha dependido en gran parte de las preferencias de los políticos encargados del gobierno. Durante la segunda administración de Pérez hubo un progreso significativo; en 1989 se promulgaron diversas leyes que proporcionaron una base legal para la descentralización y varias competencias y los recursos correspondientes fueron transferidos a los estados. El gobierno provisional del presidente Velásquez (1993-94) dio

³⁵ En el índice de Geddes (1994) Venezuela estuvo en el promedio de la región o sobre este en términos de meritocracia; sin embargo, hoy el país está claramente por debajo del promedio en la región.

un gran empujón a la descentralización; se estableció el Ministerio para la Descentralización y se creó el FIDES, un fondo para la inversión regional alimentado con fondos de impuestos asignados.

En el gobierno de Caldera la descentralización se detuvo; sin embargo, los gobernadores obtuvieron recursos fiscales adicionales a través de su influencia en el Congreso. Finalmente, con el presidente Chávez, la descentralización ha sido severamente afectada. Se bloqueó el proceso de transferencia de competencias concurrentes hacia los estados. La descentralización de los servicios de salud fue revertida, quitándoles a los estados la facultad de administrar hospitales y centros ambulatorios. También se recentralizaron algunas competencias exclusivas (como la administración de puertos, aeropuertos y autopistas), que pasaron de nuevo a manos del gobierno nacional. En el caso específico del Distrito Metropolitano de Caracas, la Asamblea Nacional sancionó la Ley del Distrito Capital mediante la cual se atribuyen a una entidad cuya autoridad es designada por el presidente de la República las competencias que hasta ese momento ejercía el gobierno metropolitano, encabezado por un alcalde elegido por el voto popular. En materia fiscal, el Situado Constitucional para las regiones (calculado como una proporción de los ingresos ordinarios de la nación) se redujo significativamente mediante la práctica recurrente de subestimar el precio de exportación del petróleo. Por su parte, el FIDES quedó virtualmente eliminado con la aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno, la cual establece que los recursos que nutrían el fondo y se transferían a estados y municipios pasan ahora a los Consejos Comunales.

Política petrolera. La política petrolera caracteriza muy bien la estabilidad y la cooperación en las políticas públicas de Venezuela en la democracia puntofijista. Sin embargo, tal cooperación no siempre generó políticas eficientes. Desde 1958 hasta 1975, todos los gobiernos aumentaron sistemáticamente la carga tributaria a las compañías petroleras extranjeras que operaban en el país. Los gobiernos promovieron el incremento en la producción con objetivos fiscalistas, pero al mismo tiempo no renovaron las concesiones de petróleo, limitando el horizonte de las compañías. Como resultado, las compañías comenzaron a desinvertir y a explotar de manera más intensiva los campos petroleros ya en producción. Una década más tarde, como podría esperarse, la falta de inversión produjo una caída precipitada en la producción. La cooperación de todos los

partidos involucrados en el proceso político para extraer más recursos de las compañías petroleras fue notablemente efectiva. Sin embargo, sus efectos a largo plazo fueron negativos. La naturaleza específica de este sector (su alto nivel de costos hundidos) explica en parte su comportamiento miope, permitiendo a los políticos posponer los costos de una estrategia cortoplacista por más de una década.

El declive de la industria petrolera finalmente fue revertido con la nacionalización en 1976. La creación de la compañía petrolera estatal, PDVSA, brinda un ejemplo notable de un alto grado de cooperación, esta vez con consecuencias positivas. La compañía se estructuró con un mínimo de politización y manteniendo su autonomía operacional y financiera. Como resultado, se convirtió en la institución más eficiente del Estado venezolano.

La política petrolera continuó siendo notablemente cooperativa hasta la década de 1990. La apertura del sector petrolero a la inversión extranjera fue apoyada por AD y COPEI, pero tuvo oposición de Chávez y la izquierda. Después de ganar la elección, Chávez eliminó la autonomía operacional y financiera de PDVSA, y sobrevino un conflicto que condujo a un dramático descenso en las capacidades de la compañía.³⁶ La politización de PDVSA es hoy día muy significativa. Por otra parte, la apertura del sector petrolero ha sido notablemente revertida en la última década. En 2005-07 se expropiaron los contratos de la apertura y se hizo una nacionalización parcial de las inversiones extranjeras. En 2009, ante la caída de la producción, el gobierno inició de nuevo una política de atracción de capitales extranjeros. La ruptura en la cooperación ha sido muy evidente en las últimas dos décadas.

Conclusión

El análisis de las características externas de las políticas públicas en Venezuela tiende a apoyar la hipótesis general del marco teórico propuesto por este proyecto; es decir, que bajo las condiciones favorables para la cooperación, como las que prevalecieron en el primer periodo (1958-88), las políticas generalmente tenían algunas características externas deseables, como la estabilidad y la coherencia. Esta conclusión es par-

³⁶ Se despidió a más de 18.000 trabajadores, incluyendo la mayor parte de la gerencia, técnicos especializados e investigadores, luego de la huelga petrolera de 2002-03.

ticularmente evidente si se compara el primer periodo con el proceso de formulación de políticas no cooperativo que ha prevalecido en Venezuela durante las dos últimas décadas, caracterizado por unas políticas públicas cada vez más inestables, incoherentes y miopes.

En el primer periodo, las políticas fueron relativamente coherentes, estables y bipartidistas. A pesar de alternar dos partidos en el poder, en muchas áreas las políticas podrían caracterizarse como políticas de Estado en vez de políticas gubernamentales. Ejemplos prominentes de ello fueron las relaciones exteriores, la política petrolera, la política industrial, la política educativa y la política de salud. La política fiscal estuvo relativamente bien manejada hasta que las crisis petroleras de 1970 distorsionaron significativamente el proceso político. La burocracia fue relativamente efectiva, bien pagada y estable en las primeras dos décadas e incluso, después de los auges y caídas del petróleo, algunas “islas de excelencia” fueron preservadas, como la compañía petrolera PDVSA y el Banco Central. La política petrolera fue estable y coherente pero miope en las primeras dos décadas, aunque la creación de PDVSA en 1976 reflejó un alto nivel de cooperación y compromiso a largo plazo entre los actores políticos.

Al contrario, el segundo periodo se caracterizó por la alta volatilidad en las políticas y la falta de compromisos políticos a largo plazo. Las políticas fiscal y tributaria han sido erráticas y la alta inflación ha persistido. La autonomía burocrática se desvaneció dramáticamente. Las islas de excelencia se han disuelto casi por completo. La política petrolera ha sido muy inestable y a menudo miope y la descentralización de los servicios públicos ha sido volátil e incoherente.

En el caso venezolano, es claro que el proceso de formulación de políticas cooperativo que prevaleció en las primeras tres décadas de la democracia fue en gran medida el resultado de los fundamentos institucionales que se construyeron de forma deliberada a partir del Pacto de Punto Fijo. La constitución limitó significativamente los beneficios de poder. Esto era relevante en un país donde el control sobre las rentas provenientes del petróleo incrementa dramáticamente lo que está en juego. En particular, los poderes presidenciales fueron significativamente limitados en relación con los estándares de la región. El marco institucional también estimuló la existencia de partidos fuertes, centralizados y disciplinados. Además, algunas características institucionales compensaron la fragmentación inducida por un sistema electoral proporcional.

Todos estos elementos contribuyeron a generar un proceso de formulación de políticas notablemente cooperativo.

La dramática disminución en la cooperación que ha tenido lugar en las últimas dos décadas puede ser parcialmente atribuida al descontento popular generado por el pobre desempeño económico de la década de 1980, el cual derivó principalmente de la caída exógena en las rentas fiscales del petróleo. Sin embargo, las reformas institucionales de finales de la década de 1980 también contribuyeron a cambiar la estructura de incentivos de las políticas, debilitando el sistema de partidos y haciendo el proceso de formulación de políticas menos cooperativo. La elección directa de las autoridades regionales y el cambio en el sistema electoral debilitaron la cohesión en los partidos y promovieron la fragmentación política. Combinadas con la disminución de las rentas provenientes del petróleo, estas reformas también engendraron una presidencia relativamente débil.

Desde una perspectiva de equilibrio parcial, estas reformas institucionales deberían haber producido resultados positivos. De hecho, en términos de la provisión de servicios públicos y rendición de cuentas, parecen haber sido muy efectivas (De la Cruz, 1998). Un sistema político cerrado y centralizado se volvió más abierto, descentralizado y competitivo. Sin embargo, inadvertidamente estas reformas contribuyeron a deshacer el equilibrio cooperativo que había prevalecido, sin construir una estructura de incentivos alternativa para inducir a la cooperación. En ese sentido, la perspectiva de equilibrio general aplicada en este libro ofrece un enfoque diferente sobre las reformas institucionales venezolanas.

Aunque durante el primer periodo el proceso de formulación de políticas tuvo características notablemente cooperativas, al final falló en la generación de políticas que promovieran el crecimiento a largo plazo o que lidiaran con las crisis externas. Este aparente acertijo podría tener dos posibles explicaciones. La estrategia óptima para políticos cooperativos podría no implicar la implementación de políticas públicas que fomenten el crecimiento económico si dichas políticas van en detrimento de su supervivencia política. En algunos contextos, la cooperación podría derivar en una *cartelización* del poder. En particular, en el caso de los gobiernos financiados por las rentas del petróleo, cuya magnitud no depende de la calidad general de las políticas públicas, la cooperación política podría no necesariamente implicar eficiencia.

En el caso de Venezuela, la abundancia generada por el petróleo y las condiciones favorables para la cooperación parecen haber fomentado la creación de un cartel dedicado a la distribución clientelista de las rentas petroleras. Dichas rentas y algunas de las instituciones que fomentaron la cooperación socavaron también la capacidad de nuevos actores políticos para competir electoralmente, constituyéndose en altas barreras a la entrada. En otras palabras, la cooperación fue oligopólica, limitando la oposición democrática. Como resultado, el cartel implementó políticas que fueron insostenibles una vez que las rentas disminuyeron. Además, debido a su naturaleza cerrada, el cartel tardó en adaptarse a los cambios en el entorno político, conduciendo a su desaparición.

Una explicación alternativa es que la magnitud de los *shocks* externos en este periodo fue tan significativa que habría sido extremadamente difícil manejarlos en cualquier marco institucional. La prueba está en que muchos otros países petroleros con marcos institucionales muy diferentes sufrieron crisis económicas y de gobernabilidad. En el caso de Venezuela el pobre desempeño económico ocasionado por las crisis, combinado con los intentos de reforma, habría llevado a la desconsolidación de la democracia.

Además de la literatura que argumenta que el pobre desempeño económico en las últimas dos décadas en Venezuela y en otros países exportadores de petróleo puede ser fundamentalmente atribuido a la disminución en el ingreso del petróleo y su volatilidad, existe una literatura que propone que la dependencia de las rentas mineras produce una tendencia hacia el autoritarismo y el deterioro institucional.³⁷ Esta literatura sugiere una explicación complementaria de la caída de la democracia puntofijista. Una versión simplificada sería que el pacto de elites permitió la creación de una democracia limitada, reduciendo

³⁷ Véase Ross (2001), Sala-i-Martin y Subramanian (2003), Isham y otros (2003). Se proponen al menos seis mecanismos causales: primero, los beneficios del poder son muy altos en las sociedades dependientes del petróleo y el control de las rentas genera un desmedido interés en la obtención y conservación del poder; segundo, la dependencia del petróleo permite bajos niveles de impuestos no petroleros, lo cual conduce a una carencia de rendición de cuentas y debilita la capacidad administrativa del Estado; tercero, los recursos del petróleo pueden invertirse en redes clientelares; cuarto, las rentas del petróleo pueden utilizarse con propósitos represivos; quinto, debido al control estatal de la mayor parte de los recursos, la sociedad civil y los empresarios privados son menos autónomos; sexto, las rentas del petróleo generan una tendencia hacia la corrupción.

significativamente los beneficios del poder, y evitando el destino autoritario de otros exportadores de petróleo y de las democracias fallidas en la región. Sin embargo, el auge y la caída del petróleo indujeron a la decadencia económica e institucional. Los esfuerzos por reformar la economía y las instituciones políticas incidieron en el colapso del sistema político, producto del debilitamiento de las bases del equilibrio cooperativo que ocasionaron.

Finalmente, algunos autores han señalado que el marco institucional venezolano de Punto Fijo careció de representatividad, rendición de cuentas y transparencia. Por ejemplo, Karl (1986) sostiene que la transición a la democracia basada en pactos de elite puede ser exitosa en estabilizar la democracia, pero tiende a producir sistemas políticos excluyentes.³⁸ La naturaleza restrictiva del sistema político se exacerbó tras la bonanza petrolera y el surgimiento de un sistema bipartidista. De acuerdo con esta perspectiva, el “déficit de democracia” condujo a la postre a la desaparición del sistema político.³⁹

³⁸ En el Pacto de Punto Fijo, la izquierda radical fue excluida deliberadamente del pacto de elites. En la década de 1960, estos grupos formaron un movimiento guerrillero significativo patrocinado por Cuba. Al final de la década, la insurgencia fue erradicada y la mayoría de sus líderes se incorporaron a la política en partidos que obtuvieron una reducida votación electoral (por ejemplo, el Movimiento al Socialismo, MAS, y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR).

³⁹ Desde la perspectiva del marco teórico desarrollado por Spiller, Stein y Tommasi (2003), es interesante anotar que en América Latina, con excepción de Costa Rica, los únicos tres regímenes civiles (Colombia, México y Venezuela) y las dos democracias (Colombia y Venezuela) que sobrevivieron ininterrumpidamente desde la década de 1950 fueron regímenes con competencia limitada. Los tres regímenes generaron sistemas de formulación de políticas que fueron cooperativos y lograron buen desempeño por algún tiempo. Finalmente, sin embargo, los problemas de legitimidad y desempeño condujeron a reformas institucionales que redujeron la naturaleza cooperativa del sistema. Sería interesante estudiar la relación entre las características competitivas del régimen político, la cooperación que esta induce en el proceso de formulación de políticas y su sostenibilidad a largo plazo.



Referencias

- Abente Brun, Diego. 1993. "Las etapas de la transición y el camino por recorrer". En *Paraguay en transición*, editado por Diego Abente Brun, 147-159. Caracas: Nueva Sociedad.
- Abreu, Dilip. 1988. "On the Theory of Infinitely Repeated Games with Discounting". *Econometrica* 56 (2): 383-396.
- Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia. 2010. "Quién toma las decisiones sobre el gasto público. La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en Argentina". En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- Acosta, Olga Lucía y Richard Bird. 2003. "Evaluación de las recomendaciones sobre impuestos locales en la reforma estructural del sistema tributario colombiano y estudio y recomendaciones sobre la situación de los ingresos tributarios de los departamentos". Estudios para la Misión del Ingreso Público. Toronto, Canadá: University of Toronto. Mimeo.
- Acuña, Carlos. 1991. "La relativa ausencia de exportaciones industriales en la Argentina. Determinantes políticos y sus consecuencias sobre la estabilidad y el tipo de democracia esperables". *Realidad Económica* 100: 9-38.
- . 1995. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Acuña, Carlos, Sebastián Galiani y Mariano Tommasi. 2007. "Understanding Reform: The Case of Argentina". En *Understanding Market Reforms in Latin America*, editado por José M. Fanelli. Basingstoke, RU: Macmillan.
- Aguayo Quesada, Sergio. 2001. *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, D. F., México: Grijalbo.

- Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Alemán, Eduardo. 2003. "Legislative Rules and the Amending Process: Theory and Evidence from Argentina, Chile and Mexico". Documento presentado en el American Political Science Association Annual Meeting, Filadelfia, PA.
- . 2006. "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures". *Latin American Politics & Society* 48 (3): 125-155.
- Alemán, Eduardo y Mónica Pachón. 2008. "Las comisiones de conciliación en el proceso legislativo de Chile y Colombia". En *Política & Gobierno*, vol. XV, núm. 1, 2008. Colombia.
- Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz. 2006. "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions". *Journal of Theoretical Politics* 18 (1): 98-120.
- Alesina, Alberto. 2004. *Institutional Reforms in Colombia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". *Journal of Development Economics* 59 (2): 253-273.
- Alston, Lee y Bernardo Mueller. 2003. "Democratization and Exploiting the Gains from Trade: Executive and Legislative Exchange in Brazil". *Journal of Law, Economics and Organization*.
- Alston, Lee, Gary D. Libecap y Bernardo Mueller. 2000. "Property Rights to Land and Land Reform: Legal Inconsistencies and the Sources of Violent Conflict in the Brazilian Amazon". *Journal of Environmental Economics and Management* 39: 162-188.
- Alston Lee y Bernardo Mueller. 2006. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil". *Journal of Law Economics and Organization* 22 (1): 87-114.
- Ames, Barry. 1995a. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". *Journal of Politics* 57 (2): 324-343.
- . 1995b. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science* 39 (2): 406-433.
- . 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Amorim Neto, Octavio. 1998a. "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Pre-

- sentado en la reunión del Latin American Studies Association, Chicago, IL.
- . 1998b. “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers”. Disertación de doctorado, University of California, San Diego.
- . 2002. “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Nueva York: Cambridge University Press.
- Amorim Neto, Octavio y Hugo Borsani. 2004. “Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America”. *Studies in Comparative International Development* 39 (1): 3-27.
- Amorim Neto, Octavio, Gary Cox y Matthew McCubbins. 2003. “Agenda Power in Brazil’s Camara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics* 55 (4): 550-578.
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos. 2001. “The Executive Connection: Presidentially Defined Factions and Party Discipline in Brazil”. *Party Politics* 7 (2): 213-234.
- Aninat, Cristóbal. 2006. “El proceso legislativo chileno: análisis del proyecto de ley de rentas vitalicias 1994-2004”. Documento de trabajo, Departamento de Estudios de Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile. Mimeo.
- . 2007. “Balance de poderes legislativos en Chile: ¿presidencialismo exagerado o bases para un sistema político cooperativo?” *Revista Política* 47, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Aninat, Cristóbal y John Londregan. 2004. “Non-Pigouvian Payoffs and the Politics of Agricultural Trade Liberalization in Chile”. Documento presentado en la LXII reunión del Midwest Political Science Association, Chicago, IL.
- Aninat, Cristóbal y Joaquín Vial. 2005. “Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Chile”. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ansolabehere, Stephen, James M. Snyder y Michael M. Ting. 2002. “Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why does Malapportionment Matter?” *American Political Science Review* 97 (3): 471-481.

- Araujo, María Caridad. 1998. "Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste". Proyecto Cordes-Gobernabilidad, Quito, Ecuador.
- Araujo, María Caridad, Andrés Mejía, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Ecuador". Documento de trabajo, Latin American Research Network. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Archer, Ronald P. y Matthew S. Shugart. 1997. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi. 2007. "Beyond Plaza de Mayo. Provincial Party Bosses in Argentina". Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- . 2010. "The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability". Documento de trabajo. Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- Arditi, Benjamín. 1993. "Del granito al archipiélago: el Partido Colorado sin Stroessner". En *Paraguay en transición*, editado por Diego Abente-Brun, 161-172. Caracas: Nueva Sociedad.
- Arretche, Marta. 2003. "Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia". *Ciência e Saúde Coletiva* 8 (2): L 331-345.
- Arteta, Gustavo. 2003. "Antes y después del SRI". *Carta Económica* 5.
- Arteta, Gustavo y Osvaldo Hurtado Larrea. 2002. "Political Economy of Ecuador: The Quandary of Governance and Economic Development". Quito: Cordes. Mimeo.
- Ayala, Ulpiano. 1998. "La regulación de los fondos de pensiones en América Latina: reseña y lecciones de la experiencia". *Coyuntura Económica* 28 (4): 189-209.
- Ayala Bogarín, Óscar y José María Costa. 1996. *Operación Gedeón: los secretos de un golpe frustrado*. Asunción: Don Bosco.
- Ayala Espino, José. 1988. "Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)". México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Baker, Richard D. 1971. *Judicial Review in Mexico: A Study of the Amparo Suit*. Austin: University of Texas Press.

- Baldrich, Jorge. 2003. "The Political Economy of Short Run Fiscal Policy. Some Evidence from Argentina, 1994-2001". Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- Bambaci, Juliana, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. 2007. "The Bureaucracy". En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Banco Mundial. 1992. *Paraguay: Country Economic Memorandum*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003. *Paraguay: creando las condiciones para un crecimiento sostenible*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004a. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington, DC: Banco Mundial/Oxford University Press.
- . 2004b. *Mexico Public Expenditure Review*. Vol. 2. *Main Results*. Informe 27894-MX. Colombia, Mexico Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004c. *Ecuador Poverty Assessment*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20415456-page PK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554>OO.html>.
- . 2009. *Governance Data*. Washington, DC: Banco Mundial. www.worldbank.org/wbi/governance.
- Baptista, Asdrúbal. 2001. *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-2000*. Caracas, Venezuela: IESA.
- Barreda, Mikel y Andrea Costafreda. 2002. "La transición democrática y el sistema político-institucional". En *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*, editado por J. Prats i Català. Barcelona: IIG-PNUD.
- Basabe Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. 2009. "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política*. Chile.
- Basáñez, Miguel. 1995. *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*. México, D. F., México: Siglo XXI.
- Bates, Robert. 1997. "Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade". Princeton University, Princeton, NJ. Mimeo.

- Bawn, Kathleen y Frances Rosenbluth. 2006. "Short vs. Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector". *American Journal of Political Science* 50 (2): 251-265.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy. 1991. "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982". En *The Macroeconomics of populism in Latin America*, editado por Roger Dornbusch y Sebastián Edwards. Chicago: University of Chicago Press.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político: elecciones, partidos y reformas*. México, D. F., México: Cal y Arena.
- Beltrán, Ulises. 2000. "Factores de ponderación del voto retrospectivo". *Política y Gobierno* 7 (2): 425-442.
- Bensusán, Graciela. 2004. "A New Scenario for Mexican Trade Unions: Changes in the Structure of Political and Economic Opportunities". En *Dilemmas of Political Change in Mexico*, editado por K. J. Middlebrook. Londres: Institute for Latin American Studies, University of London.
- Bercoff, José y Osvaldo Meloni. 2007. "Federal Budget Allocation in an Emerging Democracy. Evidence from Argentina". Universidad Nacional de Tucumán, Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- Bergara, Mario, Andrés Pereyra, Rubén Tansini, Adolfo Garcé, Daniel Chasquetti, Daniel Buquet y Juan Andrés Moraes. 2006. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*. Latin American Research Network Working Paper R-510. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Berkman, Heather, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2008. "Political Institutions and Policy Outcomes around the World". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.
- Bertelsmann Foundation. 2010. *Bertelsmann Transformation Index 2010: Political Management in International Comparison (BTI)*. Gütersloh, Alemania: Bertelsmann Stiftung.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. *La política de las políticas públicas*. Informe de Progreso Económico y Social 2006. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bill Chávez, Rebecca. 2003. "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces". *Comparative Politics* 35 (4): 417-437.

- Blondel, Jean. 1982. *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures*. Londres: Sage Publications.
- . 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. Londres: Sage Publications.
- Bouzas, Roberto y Emiliano Pagnotta. 2003. *Dilemas de la política comercial externa argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fundación OSDE/ Universidad de San Andrés.
- Boyland, Delia M. 2001. *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Braguinsky, Eugenia y María Fernanda Araújo. 2006. “Base de datos de Decretos de Necesidad y Urgencia: análisis cuantitativos de las disposiciones presidenciales de carácter legislativo (2003-2006)”. Documento de Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina: Cippac.
- Braun, Miguel y Mariano Tommasi. 2004. “Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences”. Documento de trabajo 78. Banco Interamericano de Desarrollo/Center of Studies for Institutional Development (CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad), Washington, DC.
- Briceño, Mercedes. 2002. “Costo tributario”. En *Costo Venezuela: opciones de política para mejorar la competitividad*, editado por Michael Penfold. Caracas, Venezuela: Conapri.
- Bruhn, Kathleen. 1997. *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Bruhn, Kathleen y Kenneth F. Greene. 2007. “Elite Polarization Meets Mass Moderation in Mexico’s 2006 Elections”. *Political Science and Politics* 49 (enero): 33-38.
- Buchanan, James y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland García. 1998. *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador, 1979-1997*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios para el Desarrollo-Fundación Konrad Adenauer.
- Calvo, Guillermo. 1996. *Money, Exchange Rates, and Output*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Calvo, Guillermo y Allen Drazen. 1998. "Uncertain Duration of Reform: Dynamic Implications". *Macroeconomic Dynamics* 2 (4): 443-455.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2003. "La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: teorías y soluciones". *Política y Gobierno* 10: 359-399.
- Calvo, Ernesto y Juan Pablo Micozzi. 2005. "The Governors' Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *Journal of Politics* 67 (4): 1050-1074.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market". *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-758.
- . 2005. "A New Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism, and Governability in Contemporary Argentina". En *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, editado por Steven Levitsky y María Victoria Murillo. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Camp, Roderic Ai. 1992. *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.
- Campos, Emma Rosa. 2003. "Un Congreso sin congresistas: la no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997". En *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, editado por Fernando Dworak. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, Luis A. y Ricardo Canese. 1987. "El sector público en Paraguay: análisis de sus inversiones y empresas". Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política.
- . 1990. "La reestructuración democrática del sector público". Asunción: Cedes-BASE.
- Cárdenas, Mauricio. 2007. "Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?" *Ensayos sobre Política Económica* 25(53).
- Cárdenas, Mauricio y Zeinab Partow. 1998. "Oil, Coffee and the Dynamic Commons Problems in Colombia". Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación R-335. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Colombia". Documento de trabajo, Latin American Research Network. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- . 2008. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Colombia”. En *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi, con Pablo Spiller y Carlos Scartascini. Washington, DC: Inter-American Development Bank and DRCLAS, Harvard University.
- Cárdenas, Mauricio, Carolina Mejía y Mauricio Olivera. 2010. “Cambios en los resultados fiscales en Colombia: el papel del proceso presupuestario”. En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- . 2010. “Cómo las instituciones políticas influyen en el proceso presupuestal”. En *Consecuencias imprevistas de la constitución de 1991. La influencia de la política en las políticas económicas*, editado por Eduardo Lora y Carlos Scartascini. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo, Alfaomega.
- Carey, John M. 1996. “Term Limits and Legislative Representation”. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2002a. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgerstern y Benito Nacif. Boston, MA: Cambridge University Press.
- . 2002b. “Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting”. Presentado a la American Political Science Association, Boston, agosto.
- . 2003. “The Reelection Debate in Latin America”. *Latin American Politics and Society* 45 (1): 119-133.
- . 2006. “Legislative Organization (or, What We Want from Legislatures and What Comparative Legislative Studies Tells Us About Whether We Get it)”. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por Sarah Binder, Rod Rhodes y Bert Rockman. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, John M. y Peter Siavelis. 2003. “El seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la concertación”. Centro de Estudios Públicos, *Estudios Públicos* 90 (otoño), 5-27.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”. *Electoral Studies* 14 (4): 417-439.

- . 1998. “Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?” En *Executive Decree authority*, editado por John M. Carey y Matthew Soberg Shugart. Nueva York: Cambridge University Press.
- Carrasquilla, Alberto. 2003. “La sostenibilidad de la deuda pública”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia.
- Carroll, Royce y Mónica Pachón. 2009. “The Government Agenda in Presidential Democracies”, versión posterior a la presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, MA, agosto de 2008.
- Casar, María Amparo. 2000. “Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México”. *Política y Gobierno* 7 (1): 101-144.
- Casar, María Amparo. 2001. “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”. En *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, editado por Juan Pablo Guerrero. México, D. F.: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- . 2002a. “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2002b. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. En *Lecturas sobre el cambio político en México*, editado por Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Caselli, Francesco y Massimo Morelli. 2004. “Bad Politicians”. *Journal of Public Economics* 88 (3-4): 759-782.
- Castañeda, Jorge. 1999. *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*. México, D. F., México: Alfaguara.
- Castro, Marcus Faro de. 1997. “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da Política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12 (34): 147-155.
- Cepeda, Manuel José. 2004. “La defensa judicial de la constitución: una tradición centenaria e ininterrumpida”. En *Fortalezas de Colombia*, editado por Fernando Cepeda. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centeno, Miguel Ángel. 1997. *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, 2a ed. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Chasqueti, Daniel. 2004. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 35 (3): 284-312.
- Cheibub, José Antonio, Argelina Figueiredo y Fernando Limongi. 2002. "Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress". Preparado para presentarlo en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, MA.
- Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi. 2002. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered". *Annual Review of Political Science*.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski y Sebastián Saiegh. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science* 34 (4): 565-587.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso. 2000. "Reformas estructurales y política macroeconómica". En *Reformas económicas en México, 1982-1999*, editado por F. Clavijo. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Clavijo, Sergio. 1998. "Pension Reform in Colombia: Macroeconomic and Fiscal Effects". Documento CEDE 98-01. Bogotá, Colombia, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Cleary, Matthew y Susan Stokes. 2006. *Democracy and the Culture of Skepticism. Political Trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Combellas, Ricardo. 1999. "La inserción de los grupos de intereses en el Estado venezolano". En *Doce textos fundamentales de la ciencia política venezolana*. Caracas, Venezuela: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1997. *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Conaghan, Catherine M. 1994. "Loose Parties, 'Floating' Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988". En *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 2. *The Case of Latin*

- America*, editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- . 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Patriarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- . 1998. "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics* 4 (4): 547-568.
- COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado). 1990. *Antecedentes de la reforma del Estado*. Caracas, Venezuela: COPRE.
- Cornelius, Wayne y Ann L. Craig. 1991. *The Mexican Political System in Transition*. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Cornelius, Wayne, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, eds. 1999. *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Corrales, Javier. 2002. *Presidents without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990's*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- . 2003. "Power Asymmetries and Post-Pact Stability: Revisiting and Updating the Venezuelan Case". Documento presentado en 2003 American Political Science Association Meeting in Philadelphia, PA.
- Courchene, Thomas, Alberto Díaz-Cayeros y Steven B. Webb. 2000. "Historical Forces: Geographical and Political". En *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, editado por Marcelo M. Giugale y Steven B. Webb. Washington, DC: Banco Mundial.
- Cowan, Kevin, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera. 2003. *Un diagnóstico del desempleo en Chile*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de Chile.
- Cowhey, Peter y Matthew McCubbins, eds. 1995. *Structure and Policy in Japan and the United States: An Institutional Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.

- . 2006. “The Organization of Democratic Legislatures”. En *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Barry Weingast y Donald Wittman. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Gary y Octavio Amorim Neto. 1997. “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”. *American Journal of Political Science* 41 (1): 149-174.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins. 1994. “Bonding, Structure, and the Stability of Political Parties: Party Government in the House”. *Legislative Studies Quarterly* 19 (2): 215-231.
- . 2001. “The Institutional Determinants of Economic Policy”. En *Presidents, Parliaments, and Policy: Political Economy of Institutions and Decisions*, editado por Stephen Haggard y Matthew McCubbins. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- . 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. *Comparative Politics* 33 (2): 171-190.
- . 2002. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Crain, Mark. 2001. “Institutions, Durability, and the Value of Political Transactions”. En *The Elgar Companion to Public Choice*, editado por William F. Shughart II y Laura Razzolini. Cheltenham, RU: Edward Elgar.
- Crain, Mark y Robert Tollison. 1979. “Constitutional Change in the Interest-Group Theory of the Government”. *Journal of Legal Studies* 8 (1): 165-175.
- Crisp, Brian. 1997. “Presidential Behavior in Systems with Strong Parties”. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- . 2000. “Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups”. Stanford, CA: Stanford University Press.
- . 2001. “Candidate Selection in Venezuela”. Documento presentado en Latin American Studies Association (LASA) Congress. Washington, DC.

- Danesi, Silvina. 2004. "A dieciocho años de democracia, la gestión en la honorable Cámara de Diputados de la Nación". Tesis de maestría. Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.
- Daughters, Robert y Leslie Harper. 2006. "Fiscal and Political Decentralization". En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, editado por Eduardo Lora. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- De la Cruz, Rafael. 1998. "Descentralización en perspectiva". Caracas, Venezuela: Ediciones IESA/Fundación Escuela de Gerencia Social.
- De Luca, Miguel. 2004. "Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System". Preparado para Symposium Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America. Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, Winston-Salem, NC.
- De Riz, Liliana. 1986. "Dilemas del parlamento actual". En *El parlamento hoy*, editado por Liliana de Riz, Ana M. Mustapic, Mateo Goretti y Mónica Panosyan. Buenos Aires, Argentina: Estudios Cedes.
- Díaz-Cayeros, Alberto. 1995. "Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México". México, D. F., México: Porrúa.
- . 1997a. "Federalism and Veto Players: Equilibrium in Local Political Ambition in Mexico". Documento presentado en la American Political Science Association, Washington, DC.
- . 1997b. "Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico". Disertación para doctorado. Department of Political Science, Duke University, Durham, NC.
- Díaz Iturbe, Diego. 2006. "Disciplina de partido: estudio comparado del Senado de la República y la Cámara de Diputados de México en la LIX Legislatura". Tesis inédita para licenciatura, Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, D. F.
- Diermeier, Daniel y Keith Krehbiel. 2003. "Institutionalism as a Methodology". *Journal of Theoretical Politics* 15 (2): 123-144.
- Diermeier, Daniel, Michael Keane y Antonio Merlo. 2005. "A Political Economy Model of Congressional Careers". *American Economic Review* 95 (1): 347-373.
- Dipres (Dirección de Presupuesto). 2004. "Estadísticas de las finanzas públicas: 1987-2003". Santiago, Chile: Dipres.

- Dixit, Avinash. 1996. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Domingo, Pilar. 2000. "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico". *Journal of Latin American Studies* 32 (3): 705-735.
- Domínguez, Jorge y Chappell Lawson (editores). 2004. "Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000". Stanford and La Jolla, CA: Stanford University Press y Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.
- Domínguez, Jorge I. y James A. McCann. 1997. *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choice*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Dornbusch, Roger y Sebastián Edwards, eds. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dugas, John C. 2001. "The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory". *Journal of Latin American Studies* 33 (4): 807-837.
- Eaton, Kent. 2005. "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s". En *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, editado por Steven Levitsky y María Victoria Murillo. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Echavarría, Juan José, Carolina Rentería y Roberto Steiner. 2003. "Descentralización y salvamentos (*bailouts*) en Colombia". *Coyuntura Social*, Bogotá, Fedesarrollo, No. 28, junio.
- Echeverría, Óscar. 1995. *La economía venezolana 1944-1994*. Tercera edición actualizada. Caracas, Venezuela: Fedecámaras.
- Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín. 2004. *La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico.
- Eckstein, Susan. 1977. *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eggertsson, Thrainn. 2005. *Imperfect Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eisenstadt, Todd A. 2003. *Courting Democracy: Party Strategies and Electoral Institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. 2001. *La importancia de las reglas: gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Epstein, Lee y Jack Knight. 1997. *The Chokes Justices Make*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Escobar, Andrés. 1996. "Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1935-1994". *Coyuntura Económica* (junio).
- Etchemendy, Sebastián. 2002. "Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in the Argentine Path to Economic Liberalization". *Latin American Politics and Society* 43 (3): 1-35.
- Evans, Peter. 2001. "Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development". Berkeley University, Berkeley, CA. Mimeo.
- . 2004. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38 (4): 30-53.
- Fajardo, Luis E., Érika Moreno y Matthew S. Shugart. 2006. "Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia". Revisión del documento presentado originalmente en la conferencia "Democracy, Human Rights, and Peace in Colombia", Kellogg Institute, Notre Dame University, Notre Dame, Indiana, marzo 26-27, 2001.
- Fearon, James D. 2006. "Self-Enforcing Democracy". Stanford University, Stanford, CA. Mimeo.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti. 1998. "When the President Governs Alone: The Decretazo in Argentina, 1989-93". En *Executive Decree Authority*, editado por John M. Carey y Matthew S. Shugart. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi. 1995. "Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 29: 175-200.
- . 1997. "Presidential Power and Party Behavior in the Legislature". Documento presentado en la reunión de Latin American Studies Association (LASA), México, D. F., México.
- . 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo, Brasil: Editora Fundação Getulio Vargas.
- . 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.

- Fix-Fierro, Héctor. 1999. "Poder judicial". En *Transiciones y diseños institucionales*, editado por Sergio López Ayllón y María del Refugio González. México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Flammand, Laura. 2007. "Collective Action through Association: The Mexican National Conference of Governors". Documento presentado en Midwest Political Science Association's Annual Meetings, Chicago, IL.
- Fogel, Ramón. 1993. "La estructura social paraguaya y su incidencia en la transición a la democracia". En *Paraguay en transición*, editado por Diego Abente Brun, 13-30. Caracas: Nueva Sociedad.
- Fondo Monetario Internacional. 2001. "Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) -Fiscal Transparency". *Informe de país FMI 01/217*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Foro Económico Mundial (varios años). "Global Competitiveness Report. Executive Opinion Survey". Disponible en <http://www.weforum.org/>.
- Foro Económico Mundial. 2003. "The Global Competitiveness Report 2002-2003". Nueva York: Oxford University Press.
- Friedman, James W. 1971. "A Noncooperative Equilibrium for Sup-I games". *Review of Economic Studies* 38 (1): 1-12.
- Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legovini. 1995. "Mexico: Social Spending and Food Subsidies during Adjustment in the 1980s". En *Coping with Austerity*, editado por Nora Lustig. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fudenberg, Drew y Eric Maskin. 1986. "The Folk-Theorem in Repeated Games with Discounting and with Incomplete Information". *Econometrica* 54 (3): 533-556.
- Fudenberg, Drew y Jean Tirole. 1991. *Game Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fukuyama, Francis. 2006. "Do Defective Institutions Explain the Gap Between the United States and Latin America?" *The American Interest* 2 (2), nov.-dic.
- Galetovic, Alexander. 2001. "Banda del azúcar: quién pagó y quién se benefició". Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Galiani, Sebastián, Daniel Heymann y Mariano Tommasi, 2003. "Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad". *Desarrollo Económico* 43 (169): 3-44.

- Gallagher, Michael, Michael Laver y Peter Mair. 1992. *Representative Government in Western Europe*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Garro, Alejandro M. 1990. "Eficacia y autoridad del precedente constitucional en América Latina: las lecciones del derecho comparado". En *Derecho Constitucional comparado México-Estados Unidos*, editado por James F. Smith. México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Geddes, Bárbara. 1991. "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". *American Political Science Review* 85 (2): 371-392.
- . 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- . 1995. "Uses and Limitations of Rational Choice Theory". En *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, editado por P. Smith. Boulder, CO: Westview Press.
- . 2002. "The Great Transformation in the Study of Politics in Developing Countries". En *Political Science: The State of the Discipline*, Centennial Edition, editado por Ira Katznelson y Helen V. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Gerring, John, Strom C. Thacker y Carola Moreno. 2005. "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry". *American Political Science Review* 99 (4): 567-581.
- Gibson, Edward L. 1997. "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina". *World Politics* 49 (3): 339-370.
- . 2004. "Federalism and Democracy in Latin America: Theoretical Connections and Cautionary Insights". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward Gibson. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. y Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.
- Gil-Díaz, Francisco y Augustín Carstens. 1996. "One Year of Solitude: Some Pilgrim Tales about Mexico's 1994-1995 Crisis". *American Economic Review* 86 (2): 164-169.
- González Casanova, Pablo. 1970. *Democracy in Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.

- González, Rosa A. 2002. "Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil en Venezuela". Documento preparado para el Regional Policy Dialogue del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Green, Edward y Robert Porter. 1984. "Non-cooperative Collusion Under Imperfect Price Information". *Econometrica* 52 (1): 87-100.
- Grindle, Merilee. 1977. *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Merilee y Francisco Thoumi. 1993. "Muddling Toward Adjustment: The Political Economy of Economic Policy Change in Ecuador". En *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, editado por R. H. Bates y A. O. Krueger. Oxford, RU.; Blackwell.
- Grofman, Bernard y Andrew Reynolds. 2001. "Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings". En *Rules and Reasons: Perspectives on Constitutional Political Economy*, editado por Ram Mudambi, Giuseppe Sobbrío y Pietro Navarra. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 1999. "La reforma política: una evaluación crítica". *Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico* 11. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- . 2001. "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)". *América Latina Hoy* 27: 189-215.
- . 2003. "Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones". Documento de trabajo 24. Londres: London School of Economics, Development Research Centre.
- Haggard, Stephen. 1995. "The Reform of the State in Latin America". Documento preparado para la Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean, Rio de Janeiro, Brasil.
- . 2000. "Interests, Institutions and Policy Reforms". En *Economic Policy Reforms: The Second Stage*, editado por Anne Krueger. Chicago: University of Chicago Press.

- Haggard, Stephen y Robert Kaufman. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Shocks, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haggard, Stephen y Matthew McCubbins. 2001. *Presidents, Parliaments and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephen y Steven Webb. 2000. "What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?" En *Modern Political Economy and Latin America*, editado por Jeffrey Frieden, Manuel Pastor y Michael Toms. Boulder, CO: Westview Press.
- Hallerberg, Mark y Patrik Marier. 2004. "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries". *American Journal of Political Science* 48 (3): 571-587.
- Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. 2010. *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- Hartlyn, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, UniAndes-CEI.
- Hausmann, Ricardo. 1990. *Shocks externos y ajuste macroeconómico*. Caracas, Venezuela: Banco Central de Venezuela.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrick y Andrés Velasco. 2005. "Growth Diagnostics". En *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, editado por Joseph Stiglitz y Narcis Serra. Oxford: Oxford University Press.
- Helmke, Gretchen. 2002. "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy". *American Political Science Review* 96 (2): 291-304.
- Henisz, Witold. 2000. "The Institutional Environment for Economic Growth". *Economics and Politics* 12 (1): 1-31.
- Hopenhayn, Hugo A. y Pablo A. Neumeyer. 2003. "The Argentine Great Depression, 1975-1990". Universidad di Tella, Buenos Aires, Argentina. Mimeo.
- Hoskin, Gary, Francisco Leal y Harvey Kline. 2004. "Descentralización fiscal en Colombia". <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/control/Publico/designacion.htm>. Enero 15, 2004.
- Huber, John y Nolan McCarty. 2001. "Legislative Organization, Bureaucratic Capacity and Delegation in Latin American Democracies". Mimeo.

- Hurtado, Osvaldo. 1990. *Política democrática: los últimos veinticinco años*. Quito, Ecuador: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales y Corporación Editora Nacional.
- Iaryczower, Matías, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998". *American Journal of Political Science* 46 (4): 699-716.
- . 2006. "Judicial Lobbying: The Politics of Labor Law Constitutional Interpretation". *American Political Science Review* 100 (1), febrero.
- . 2007. "The Supreme Court". En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iaryczower, Matías, Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi. 1999. *Coming Together: The Industrial Organization of Federalism*. Documento de trabajo 30. Buenos Aires, Argentina: Center of Studies for Institutional Development, Fundación Gobierno y Sociedad.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) 2007. *Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica*. <http://www.inegi.gob.mx> (consultado en agosto de 2007).
- Isham, Jonathan, Michael Woolcock, Lant Pritchett y Gwen Busby. 2003. "The Varieties of Resource Experience: How Natural Resources Export Structures Affect the Political Economy of Growth". Middlebury College Economics. Documento para discusión 03-08. Middlebury, VT: Middlebury College.
- Jácome, Luis. 1996. "Tipo de cambio nominal y real en el Ecuador. Una mirada a la experiencia con regímenes de minidevaluaciones y de flotación dirigida". Nota Técnica del Banco Central del Ecuador No. 32. Quito, Ecuador: Banco Central del Ecuador.
- . 2004. "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work". Documento de trabajo del FMI No. 04/12. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- John, Paul y Martín Saiz. 1999. "Local Political Parties in Comparative Perspective". En *Local Parties in Political and Organisational Perspective*, editado por Martín Saiz y Hans Geser. Boulder, CO: Westview Press.
- Johnson, Joel y Jessica Wallack. 2006. "Electoral Systems and the Personal Vote: Update of Database of Particularism". University of California, San Diego. Mimeo.

- Jones, Mark. 1997. "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections". *Journal of Politics* 59 (2): 538-549.
- . 2001. "Political Institutions, Political Cleavages, and Candidate Competition in Presidential Elections". Michigan State University. Mimeo.
- . 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- . 2004. "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". En *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, editado por Peter Siavelis y Scott Morgenstern.
- . 2005. "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". Documento preparado para el Inter-American Development Bank 's Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes. Washington, DC: BID.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang. 2005. "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science* 49 (2): 67-82.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics* 9 (2): 139-166.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi. 2007. "Voters as Fiscal Liberals". Universidad de San Andrés. Mimeo.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2002. "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science* 46 (3): 656-669.
- . 2006. "Congress, Political Careers, and the Provincial Connection". En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Junguito, Roberto y Hernán Rincón. 2007. "Política fiscal". En *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, editado por James A. Robinson y Miguel Urrutia. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

- Karl, Terry Lynn. 1986. "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela". En *Transitions from Authoritarian Rule*, editado por Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Katz, Richard. 1997. *Democracy and Elections*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters. III. Governance Indicators for 1996-2002". Documento de trabajo sobre investigación de políticas. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Aggregating Governance Indicators". Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 2195. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kay, Stephen J. 2003. "Pension Reform and Political Risk". Documento preparado para Latin American Studies Association (LASA), XXIV International Congress, Dallas, TX.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 845-879.
- Kornblith, Miriam. 1991. "The Politics of Constitution Making: Constitutions and Democracy in Venezuela". *Journal of Latin American Studies* 23 (1): 61-89.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Lambert, Peter. 1997. "The Regime of Alfredo Stroessner". En *The Transition to Democracy in Paraguay*, editado por Peter A. Lambert y Andrew Nickson. Nueva York: St. Martin's Press.
- Lambert, Peter y Andrew Nickson, eds. 1997. *The Transition to Democracy in Paraguay*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Landes, William y Richard Posner. 1975. "The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective". *Journal of Law and Economics* 18 (3): 875-901.
- Langston, Joy. 2002. "Los efectos de la competencia política en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados". En *Lecturas sobre el cambio político en México*, editado por Carlos Elizondo

- Mayer-Serra y Benito Nacif. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2007. “Complementary Principals in Mexico’s Chamber of Deputies”. Manuscrito inédito. CIDE, México.
- Lawson, Chappell. 2002. *Building the Fourth Estate: Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Lehoucq, Fabrice E. 2002. “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review* 23 (1): 29-46.
- . 2006. “Why Is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox”. Documento de antecedentes para el Institutional and Governance Review for Mexico, Banco Mundial, mayo.
- . 2007. “Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática”. En *Democracia estable: ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*, editado por Fernando Straface y Miguel Gutiérrez. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levitsky, Steven. 2007. “From Populism to Clientelism? The Transformation of Party-Labor Linkages in Latin America”. En *Patrons o Policies? Citizen-Politician Linkages in Democratic Politics*, editado por Herbert Kitschelt y Steven Wilkerson. Nueva York: Cambridge University Press.
- Levitt, Steven y Mauricio Rubio. 2005. “Understanding Crime in Colombia and What Can Be Done About It”. En *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, editado por Alberto Alesina. Cambridge, MA: MIT Press.
- Levy, Santiago y Michael Walton, eds. 2009. *No Growth without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Washington, DC y Nueva York: Banco Mundial y Palgrave Macmillan.
- Lewis, Paul. 1982. *Socialism, Liberalism and Dictatorship in Paraguay*. Nueva York: Praeger.
- Lijphart, Arend. 1991. “Constitutional Choices for New Democracies”. *Journal of Democracy* 2 (1): 72-84.
- . 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- . 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Lima, Edilberto Carlos Pontes. 2004. "Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil". Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Mimeo.
- Lindauer, David y Lant Pritchett. 2002. "What Is the Big Idea? The Third Generation of Development Advice". *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 3 (1): 1-39.
- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- . 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" En *The Failure of Presidential Democracy*, editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Llanos, Mariana. 2002a. *Privatization and Democracy in Argentina. An Analysis of President Congress-Relations*. Nueva York: Palgrave.
- . 2002b. "El bicameralismo en América Latina". Presentado en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa (Ceisal), Ámsterdam, 3 al 6 de julio.
- . 2003a. "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence". *Journal of Legislative Studies* (9) 3: 54-86.
- . 2003b. "Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta". Documento de trabajo 10. Institute für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, Alemania.
- Lleras, Carlos y Marcel Tangarife. 1996. *Constitución Política de Colombia: origen, evolución y vigencia*. Bogotá, Colombia: Biblioteca Jurídica Dike.
- Londregan, John. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lora, Eduardo. 2001. "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo". Documento de trabajo 462. Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Lora, Eduardo, Ugo Panizza y Myriam Quispe-Agnoli. 2004. "Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, and Implications". Documento de trabajo RES 1005, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Lora, Eduardo y Carlos Scartascini. 2009. *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991. La influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá, Colombia: Alfaomega.
- Loureiro, María Rita y Fernando Abrucio. 1999. "Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do ministerio da fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 14 (41): 69-89.
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics* 16 (4): 677-715.
- Lustig, Nora. 1998. *Mexico: the Restructuring of the Economy*, 2a. ed. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lynn Ground, Richard. 1984. "El auge y la recesión de la economía paraguaya, 1972-1983. El papel de la política económica interna". En *Economía del Paraguay Contemporáneo*, vol. 2. Asunción: CPES.
- Madison, James, John Jay y Alexander Hamilton. 1961 [1787]. *The Federalist Papers*. Nueva York: New American Library.
- Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. París, Francia: OCDE.
- . 2007. *The World Economy, 1-2030 AD: Essays in Macroeconomic History*. Oxford: Oxford University Press. (Datos históricos disponibles en: <http://www.ggdc.net/maddison/>).
- Madrid, Raúl. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz y Arianna Sánchez. 2001. "Empowering the Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court". Documento presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, San Francisco, CA.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997a. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- . 1997b. "Conclusion: Presidentialism and the Party System". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 1997. "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly* 22 (4): 453-483.

- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds. 1995a. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- . 1995b. “Introduction: Party Systems in Latin America”. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Marcel, Mario, Marcelo Tokman, Rodrigo Valdés y Paula Benavides. 2001. “Balance estructural del gobierno central: metodología y estimaciones para Chile 1987-2000”. Dirección de Presupuesto, Estudios de Finanzas Públicas No. 1, Santiago, Chile.
- Martínez Gallardo, Cecilia. 2005. “The Role of Latin American Cabinets in the Policymaking Process”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.
- Martínez Gallardo-Prieto, Cecilia. 1998. “Las legislaturas pequeñas: la evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000”. Tesis para licenciatura. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D. F.
- Martini, Carlos y Carlos María Lezcano. 1997. “The Armed Forces”. En *The Transition to Democracy in Paraguay*, editado por Peter Lambert y Andrew Nickson. Nueva York: St. Martin’s Press.
- Mejía-Acosta, Andrés. 1998. “Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación”. En *La ruta de la gobernabilidad*, editado por Fernando Pachano. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- . 2002. *Gobernabilidad democrática-sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador, 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- . 2003. “La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003)”. En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, editado por Fernando F. Dworak. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- . 2004. “Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador”. Disertación para doctorado. Department of Political Science, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana.

- . 2006. “Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case”. En *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, editado por Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- . 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. Nueva York: Routledge.
- Mejía Acosta, Andrés y John Polga Hecimovich. 2010. “Parliamentary solutions to Presidential Crises”. En *Presidential Breakdowns in Latin America*, editado por Leiv Marsteintredet y Mariana Llanos. Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Mejía Acosta, Andrés, Vicente Albornoz y M. Caridad Araujo. 2010. “Reformas institucionales, política presupuestaria y resultados fiscales en Ecuador”. En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- Melo, Marcus André. 1998. “Constitucionalismo e Escolha Racional”. *Lua Nova* 43: 53-80.
- . 2002. *Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições Políticas e Processo Decisório*. Rio de Janeiro, Brasil: Revan.
- . 2004. “Explaining the Capacity to Tax and to Reform the Divergent Paths of Argentina and Brazil”. Documento preparado para el Taxation and Development Workshop, Danish Institute for Development Studies, Copenhague, Dinamarca.
- Meneguello, Rachel. 1998. *Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- Mershon, Carol. 1996. “The Costs of Coalition. Coalition Theories and Italian Governments”. *American Political Science Review* 90 (3): 534-554.
- Middlebrook, Kevin J. 1995. *The Paradox of Revolution: Labor, the State and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mideplan (Ministerio de Planificación). 2000. “Encuesta de caracterización socio-económica nacional (Casen)”. Santiago, Chile. Mideplan.
- Miles, Marc, Edwin Feulner y Mary Anastasia O’Grady. 2004. *Index of Economic Freedom: Establishing the Link Between Economic Freedom and Prosperity*. Washington, DC: Heritage Foundation/The Wall Street Journal.

- Miller, Jonathan M. 1997. "Judicial Review and Constitutional Stability: A Sociology of the U.S. Model and Its Collapse in Argentina". *Hastings International and Comparative Law Review* 77: 151-162.
- Mills, Nick D. 1984. *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera. 2001. "La legislación laboral y el mercado del trabajo en Chile: 1975-2000". En *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, editado por Ricardo French-Davis y Bárbara Stallings. Santiago, Chile: CEPAL.
- Mody, Ashoka y Martín Schindler. 2004. "Argentina's Growth: A Puzzle?" Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. Mimeo.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, D. F., México: Cal y Arena.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon. 2001. "Reforming Electoral Systems in Mexico". En *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, editado por Mathew Shugart y Martín Wattenberg. Nueva York: Oxford University Press.
- Molinas, José, Aníbal Pérez-Liñán y Mark Hallerberg. 2010. "Proceso de formulación de políticas debilitado y deterioro de los resultados fiscales: el caso de Paraguay". En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- Molinelli, N. Guillermo, M. Valeria Palanza y Gisela Sin. 1999. *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires, Argentina: Temas/Fundación Gobierno y Sociedad.
- Monaldi, Francisco. 2005. "The Role of Regional Political Authorities in the National Policymaking Process: A Comparative Perspective of Latin American Cases". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.
- Monaldi, Francisco, Rosa Amelia González, Richard Obuchi y Michael Penfold. 2005. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación R-507. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montes, J. Esteban, Scott Mainwaring y Eugenia Ortega. 2000. "Rethinking the Chilean Party System". *Journal of Latin American Studies* 32 (3): 795-824.

- MOPTT (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones). 2003. *Sistema de concesiones en Chile: 1990-2003*. Santiago, Chile. MOPTT.
- Mora, Mónica. 2002. "Federalismo e Dívida Estadual no Brasil". Texto para discusión 866. Rio de Janeiro: IPEA.
- Moreno, Alejandro. 2003. *El votante mexicano: democratización, actitudes políticas y conducta electoral*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2004. "Issues and Parties in the Mexican Congress: Is Ideological Differentiation a Cause of Gridlock?" Documento presentado en la conferencia Reforming the State in Mexico: The Challenge After Fox and Nafta. Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- . 2006. "Ideologías, estilos de vida y votos". *Foreign Affairs in Español*, abril-junio, 6 (2): 53-65.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros. 2009. *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- Morgenstern, Scott. 1998. "The U.S. Model and Latin American Legislatures". Duke University, Durham, NC. Mimeo.
- . 2002. "Explaining Legislative Politics in Latin America". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif, eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott y Peter Siavelis. 2004. "Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis". Documento de trabajo para el simposio Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America. Wake Forest University, Winston-Salem, NC.
- Moron, Eduardo y Cynthia Sanborn. 2006. "The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game". Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación R-511. Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Mueller, Bernardo. 2001. "Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System". *Quarterly Review of Economics and Finance* 41 (5): 621-643.

- Mueller, Dennis. 1996a. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- . 1996b. *Constitutional Democracy*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- . 2003. *Public Choice III*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Murillo, María Victoria. 1997. “Union Politics, Market-Oriented Reforms and the Reshaping of Argentine Corporatism”. En *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, editado por Douglas Chalmers y otros. Oxford, RU: Oxford University Press.
- . 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María. 2002. “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Nacif, Benito. 1995. “The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection”. Tesis para doctorado. Oxford, RU: Oxford University.
- . 1996. “Political Careers, Career Ambitions and Career Goals”. Documento de trabajo 51. México, D. F., México: CIDE-División de Estudios Políticos.
- . 2002. “Understanding Party Discipline in the Mexican Chambers of Deputies: The Centralized Party Model”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Naím, Moisés y Ramón Piñango. 1988. *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas: Ediciones IESA.
- Nascimento, Edson Ronaldo e Ilvo Debus, s. f. *Lei Complementar 101: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*, 2a. ed. Brasília, Brasil: Tesouro Nacional.
- Navia, Patricio y Andrés Velasco. 2003. “The Politics of Second Generation Reforms in Latin America”. En *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, editado por Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson. Washington, DC: Institute for International Economics.

- Nickson, Andrew. 1997. "Corruption and the Transition". En *The Transition to Democracy in Paraguay*, editado por Peter A. Lambert y Nickson. Nueva York: St. Martin's Press.
- Nicolau, Jairo. 2000. "Disciplina Partidaria e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)". *Dados* 34 (4): 1-23.
- Nielson, Daniel L. y Matthew S. Shugart. 1999. "Constitutional Change in Colombia: Policy Adjustment through Institutional Reform". *Comparative Political Studies* 33 (3): 313-341.
- North, Douglass. 1994. "Economic Performance through Time". *American Economic Review* 84 (3): 359-368.
- Nunes, E. 1997. *A Gramática Política do Brasil*. Río de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar.
- Ocampo, José Antonio. 2004. "Entre las reformas y el conflicto: economía y política en Colombia". Naciones Unidas, Nueva York. Mimeo.
- Ocampos, Genoveva y José Carlos Rodríguez. 1999. *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay: un desafío pendiente*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Orstein, Norman, Thomas Mann y Michael Malbin. 1998. *Vital Statistics in Congress, 1997-1998*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Ortiz Mena, Antonio L. 1998. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México, D. F., México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Pachano, Simón. 1998. *La representación caótica*. Quito, Ecuador: Flacso-Konrad Adenauer.
- Pachano, Simón. 2004. "El territorio de los partidos". En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, editado por Miriam Kornblith, Simón Pachano, Martín Tanaka, Elisabeth Ungar Bleier y Carlos Arturo Arévalo. Lima: IDEA-Ágora Democrática.
- Pacheco Méndez, G. 2000. *Caleidoscopio electoral: elecciones en México, 1979-1997*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Pachón Buitrago, Mónica. 2003. "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive". Preparado para la reunión de la Latin American Studies Association, Dallas, TX.
- Panizza, Ugo. 1999. *Why Do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium*. Documento de trabajo 403. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Payne, James L. 1968. *Patterns of Conflict in Colombia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Payne, Mark, Alisia Adsera y Charles Boix. 2003. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government". *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2): 445-490.
- Penfold, Michael. 2004a. "Electoral Dynamics and Decentralization in Venezuela". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred Montero y David Samuels. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- . 2004b. "Federalism and Institutional Change in Venezuela". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward L. Gibson. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Pereira, Carlos. 2000. "Why Have Brazilian Legislators Decided to Clean Up Their Sidewalks? The Influence of the Brazilian Political Institutions on the Process of State Reform". En *Handbook of Global Political Policy*, editado por Stuart Nagel. Nueva York: Marcel Dekker.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller. 2000. "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15: 45-67.
- . 2002. "Comportamento Estratégico em Coalizões Presidencia-listas: as Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro". *Dados* 45 (2): 265-302.
- . 2003. "The Cost of Governing: Strategic Behavior in Brazil's Budgetary Process". *Comparative Political Studies* 37 (7): 781-815.
- . 2004. "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process". *Comparative Political Studies* 20 (1): 1-32.
- Pereira, Carlos y Andrés Mejía Acosta (2010). "Policymaking in Presidential Systems: the cases of Brazil and Ecuador". *Governance*. En preparación.
- Pereira, Carlos y Timothy J. Power. 2005. "Coalition Management Matters". Presentado en el Workshop on Corruption and Accountability in Latin America, Michigan State University.

- Pereira, Carlos y Lucio Renno. 2003. "Successful Re-election Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives". *Electoral Studies* 22 (3): 425-448.
- Pereira, Carlos, Timothy Power y Lucio Renno. 2005. "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *Journal of Politics* 67 (1): 178-200.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2006. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Pérez Liñán, Aníbal y Juan Carlos Rodríguez Raga. 2003. "Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change". Ponencia preparada para la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, CA.
- Perotti, Roberto. 2005. "Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals". En *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, editado por Alberto Alesina. Cambridge, MA: MIT Press.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2000. "Comparative Politics and Public Finance". *Journal of Political Economy* 108 (6): 1121-1161.
- . 2003. *The Economic Effect of Constitutions. What Do the Data Say?* Cambridge, MA: MIT Press.
- Pinheiro, Armando Castelar. 1997. *Judicial System Performance and Economic Development*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- . 2000. *Judiciario e Economia no Brasil*. São Paulo: Sumaré Press.
- Pinheiro, Armando Castelar y Celia Cabral. 1998. "Mercado de Crédito no Brasil: O Papel do Judiciário e de Outras Instituições". *Ensaios BNDES* 87.
- Pistor, Katharina. 2000. "The Standardization of Law and its Effect on Developing Economies". G-24, Documento de discusión 4, julio.
- Pizarro, Eduardo. 1995. "La Comisión para la reforma de los partidos: cortina de humo o necesidad histórica". *Análisis Político* 26: 72-87.
- . 2002. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". Documento de trabajo 292, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Indiana.
- Posada-Carbó, Eduardo. 2001. "La reformulación de la paz". Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.ideaspaz.org/articulos/download/31lareformulaciondelapaz.pdf>.
- Posner, Richard. 1993. *What Do Judges Maximize? (The Same that Everybody Else Does)*. Chicago. Documento de trabajo Law and Economics 15. Chicago: University of Chicago.

- Przeworski, Adam. 2005. "Democracy as an Equilibrium". *Public Choice* 123 (3-4): 253-273.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Puente, José Manuel. 2003. "The Political Economy of Budget Allocation in Venezuela". Mimeo.
- Purcell, John F. H. y Susan Kaufmann Purcell. 1977. "Mexican Business and Public Policy". En *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, editado por James M. Malloy. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Purcell, Susan Kaufmann. 1975. *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*. Berkeley: University of California Press.
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ramseyer, Mark J. 1994. "The Puzzling Independence of Courts: A Comparative Approach". *Journal of Legal Studies* 23 (2): 721-745.
- Ramseyer, Mark J. y Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rasch, Bjorn. 1999. "Electoral Systems, Parliamentary Committees, and Party Discipline: The Norwegian Storting in a Comparative Perspective". En *Party Discipline and Parliamentary Government*, editado por Bowler, Farrel y Katz. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Rauch, James E. y Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics* 75 (1): 49-71.
- Resende, Luis Fernando. 2000. "Comunidade Solidária. Uma Alternativa aos Fundos Sociais". Documento para discusión 725. Brasília, Brasil: IPEA.
- Rey, Juan Carlos. 1989. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: IDEA.
- . 1972. "El sistema de partidos venezolano". *Politeia* 1. Caracas: Instituto de Estudios Políticos.
- Reyes del Campillo, Juan. 1992. "Candidatos y campañas en la elección federal de 1991". En *Las elecciones federales de 1991*, editado por Alberto Aziz Nassif y Jacqueline Peschard. México, D. F., México: Porrúa/CIIH-UNAM.
- Rice, Stuart A. 1925. "The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement". *Political Science Quarterly* 40 (1): 60-72.

- Rocha, Ricardo. 1999. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá, Colombia: Programa de Control de Drogas de las Naciones Unidas.
- Rodden, Jonathan. 2003. "Federalism and Bailouts in Brazil". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, editado por J. Rodden, G. Eskeland y J. Litvack. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels. 2002. "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multi-tiered Systems". *World Politics* 54 (4): 494-531.
- Rodríguez, Francisco y Jeffrey Sachs. 1999. "Why Do Resource-Rich Economies Have Slower Growth Rates? A New Explanation and an Application to Venezuela". *Journal of Economic Growth* 4(3).
- Rodríguez, Victoria E. 1997. *Decentralization in México: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward. 1995. *Opposition Government in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos. 1999. "Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia: un análisis del sistema electoral colombiano". *Pensamiento Jurídico* 11: 203-214.
- . 2001. "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional". En *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, editado por Francisco Gutiérrez. Bogotá, Colombia: Iepri-Norma.
- Rodrik, Dani. 1989. "Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide". *World Economy* 12 (1): 1-16.
- . 1995. "Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness". En *New Directions in Trade Theory*, editado por Alan V. Deardorff, Robert M. Stern y James A. Levinsohn. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Romer, Thomas y Howard Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo". *Public Choice* 33 (4): 27-43.
- . 1979. "The Elusive Median Voter". *Journal of Public Economics* 12 (2): 143-170.
- . 1982. "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda". *Economic Inquiry* 20 (4): 556-578.

- Rose-Ackerman, Susan y Jana Kunicova. 2002. "Electoral Rules as Constraints on Corruption". Department of Political Science, Yale University, New Haven, CT. Mimeo.
- Rosenthal, Howard and Maurice Kugler. 2005. "Checks and Balances: An Assessment of the Institutional Separation of Political Powers in Colombia". En *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, editado por Alberto Alesina. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ross, Michael. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53 (3): 325-361.
- Saiegh, Sebastián. 2005. "The Role of Legislatures in the Policymaking Process". Presentado al Taller del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la Reforma de Estado, las políticas públicas y los procesos de formulación de políticas, Washington, DC.
- Saiegh, Sebastián, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2007. "Federalism, Argentine Style". En *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, editado por Pablo Spiller y Mariano Tommasi. Nueva York: Cambridge University Press.
- Saiz, Martín y Hans Geser, eds. 1999. *Local Parties in Political and Organizational Perspective*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sala-i-Martin, Xavier y Avrind Subramanian. 2003. "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria". Documento de trabajo NBER No. 9804. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Salazar, Natalia y Diego Prada. 2003. "Hay que recuperar la política fiscal". *Carta Financiera* No. 124. Bogotá, Colombia: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Samuels, David. 2000a. "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly* 25 (3): 481-498.
- . 2000b. "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil". *Journal of Politics* 62 (1): 240-253.
- . 2003. "Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil". Nueva York: Cambridge University Press.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science* 31 (3): 651-671.
- Sánchez de Dios, Manuel. 1999. "Parliamentary Party Discipline in Spain". En *Party Discipline in Parliamentary Governments*, editado

- por Shaun Bowler, David Parrel y Richard Katz. Columbus: Ohio State University Press.
- Sánchez, Nolte y Mariana Llanos. 2005. *Bicameralismo, senados y senadores en el cono sur latinoamericano*. Barcelona, España: Publicaciones del Parlamento de Cataluña, Barcelona.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sawers, Larry. 1996. *The Other Argentina. The Interior and National Development*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2008. "Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence". Documento de trabajo N° 661. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2009. "Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies". Documento de trabajo N° 676. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2010. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC: BID y DRCLAS, Harvard University.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2009. "The Making of Policy: Institutionalized or Not?". Documento de trabajo RES 4644, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2010. "The Politics of Productivity". En *The Age of Productivity. Transforming Economies of the Bottom Up*, editado por Carmen Pagés. Washington, DC: BID y Palgrave MacMillan.
- Scartascini, Carlos y Mauricio Olivera. 2003. "Political Institutions, Policy-making Processes and Policy Outcomes: A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics". Design Paper No. 2 para la Red de Centros, proyecto *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scherer-García, Julio y Carlos Monsivais. 2003. *Tiempo de saber*. México, D. F., México: Aguilar.
- Schwarz, Carl. 1977. "Jueces en la penumbra. La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México". *Anuario Jurídico* 2: 143-219.
- Schwarz, Carl. 1990. "El papel del precedente como factor institucional en la toma de decisión judicial: los Estados Unidos y México". En *Derecho Constitucional comparado México-Estados Unidos*, editado

- por J. F. Smith. México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- SCI (Servicio de Consultoría Informativa). (Varios años). *Análisis del Mes*. Asunción, Paraguay: BASE.
- Scott, John. 2004. “¿Quién se beneficia del gasto social en México?” En *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, editado por Juan Pablo Guerrero. México, D. F., México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- . 2005. “Protección básica, cobertura universal: seguridad social y pobreza en México”. *Bienestar y Política Social* 1, noviembre.
- Serna, Juan Guillermo. 1988. *Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda.
- Serrafero, Mario. 2005. *Exceptocracia: ¿confín de la democracia?* Buenos Aires: Lumiere.
- Shepsle, Kenneth y Mark Boncheck. 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. Nueva York: W. W. Norton.
- Shepsle, Kenneth y Barry Weingast. 1981. “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice”. *Public Choice* 37 (3): 503-519.
- . 1987. “The Institutional Foundations of Committee Power”. *American Political Science Review* 81 (1): 85-104.
- . 1995. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shields, David. 2003. *Pemex: un futuro incierto*. México, D. F., México: Planeta.
- Shugart, Mathew. 1995. “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”. *American Political Science Review* 89 (2): 327-343.
- Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew, Érika Moreno y Luis Fajardo. 2005. “Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia”. En *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, editado por Alberto Alesina. Cambridge, MA: MIT Press.
- Smith, Peter H. 1979. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Snyder, Richard y David Samuels. 2001. “Devaluing the Vote in Latin America”. *Journal of Democracy* 12 (1): 146-159.

- Sousa, Mariana. 2005. "Judicial Reforms, the PMP, and Public Policy". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.
- Spiller, Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2003. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Inter-temporal Transactions Framework". Design Paper No. 1 para la Red de Centros, proyecto "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization* 19 (2): 281-306.
- . 2005. "Instability and Public Policy-Making in Argentina". En *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, editado por Steven Levitsky y María Victoria Murillo. University Park: Pennsylvania State University Press.
- . 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- . 2008. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina". En *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi, con Pablo Spiller y Carlos Scartascini. Washington, DC: Inter-American Development Bank and DRCLAS, Harvard University.
- Spiller, Pablo y Santiago Urbiztondo. 1994. "Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple-Principals Theory of Political Institutions". *European Journal of Political Economy* 10 (3): 465-497.
- Stein, Ernesto. 1999. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". *Journal of Applied Economics* 2 (2): 357-391.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. 2005a. "Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America". Documento presentado en el seminario internacional Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina, Fundación CIDOB, Salamanca, España.
- . 2005b. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: A Comparison of Latin American Cases". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.
- Stratmann, Thomas y Martín Baur. 2002. "Plurality Rule vs. Proportional Representation. How Much of a Difference Do Electoral Rules

- Make? Evidence from Germany". *American Journal of Political Science* 46 (3): 506-514.
- Strom, Kaare. 1995. "Parliamentary Government and Legislative Organization". En *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, editado por H. Doring. Nueva York: St. Martin's Press.
- Székely, Miguel. 2005. "Pobreza y desigualdad en México entre 1950-2004". *El Trimestre Económico* 72 (4): 913-931.
- Tapia Palacios, Palmira. 2003. "El nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia en México". Tesis para licenciatura. México, D. F.: CIDE.
- Taylor, Michael. 1997. "Why No Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch". *New Mexico Law Review* 27 (1): 141-166.
- Taylor-Robinson, Michelle y Christopher Díaz. 1999. "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress". *Comparative Political Studies* 32 (5): 589-625.
- Thacker, Strom C. 2000. *Big Business, the State and Free Trade: Constructing Coalitions in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano. 2006. "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s". En *Federalism and Economic Reform. International Perspectives*, editado por Jessica Wallack y T. N. Srinivasan. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tommasi, Mariano y Pablo Spiller. 2000. *Los determinantes institucionales del desarrollo argentino*. Buenos Aires, Argentina: PNUD y Eudeba.
- Torre, Juan Carlos. 2003. "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico* 42 (168): 647-665.
- Transparencia Internacional. 2003. *Corruption Perceptions Index 2003*. Berlín, Alemania: Transparencia Internacional.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- . 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George y Jeannete Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon. 1997. *The Case Against the Common Law*. Durham: North Carolina University Press.

- Ugalde, Luis Carlos. 2000. *The Mexican Congress: Old Player, New Power*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Urrutia, Miguel. 1991. "On the Absence of Economic Populism in Colombia". En *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, editado por Roger Dornbusch y Sebastián Edwards. Chicago: University of Chicago Press/National Bureau of Economic Research.
- Valecillos, Héctor. 1993. "Estadísticas socio-laborales de Venezuela". *Series Históricas 1936-1990*. Colección Cincuentenaria No. 8. Banco Central de Venezuela.
- Vernon, Raymond. 1965. *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vial, Joaquín. 2001. *Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90*. Programa de Investigaciones de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan). Santiago, Chile.
- Villasmil, Ricardo, Francisco Monaldi, Germán Ríos y Marino González. 2004. "Understanding Reforms: The Case of Venezuela". Global Development Network. Mimeo.
- Wallack, Jessica Seddon, Alejandro Gaviria, Ugo Panizza y Ernesto Stein. 2003. "Political Particularism Around the World". *World Bank Economic Review* 17 (1): 133-143.
- Wantchekon, Leonard. 2000. "Credible Power Sharing Agreements". *Constitutional Political Economy* 11 (4): 329-352.
- Ward, Peter M., Victoria E. Rodríguez y Enrique Cabrero Mendoza. 1999. *New Federalism and State Government in Mexico*. Austin, TX: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Warman, Arturo. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman. 1993. *Do Institutions Matter?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- Webb, Steven. 2004. *Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience*. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3309. Washington, DC: Banco Mundial.

- Weingast, Barry y William Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets". *Journal of Political Economy* 96 (1):132-163.
- Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law". *American Political Science Review* 91 (2): 245-263.
- Weitz-Shapiro, Rebecca. 2007. "Political Competition, Poverty, and Incentives for Good Government and Clientelism in Argentina". Documento presentado en el encuentro anual de la Midwest Political Science Association, abril.
- Weldon, Jeffrey. 1997a. "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 1997b. "El presidente como legislador, 1917-1934". En *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, editado por Pablo Atilio Picato. México, D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Weyland, Kurt. 1999. "Economic Policy in Chile's New Democracy". *Journal of Interamerican Studies* 41 (3): 67-96.
- Wibbels, Erik. 2000. "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance". *American Journal of Political Science* 44 (4): 687-702.
- Wiesner, Eduardo. 1995. *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Asociación Nacional de Instituciones Financieras y Financiera de Desarrollo Territorial.
- Yashar, Deborah J. 1998. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America". *Comparative Politics* 31 (1): 23-42.
- Zapata, Juan Gonzalo, Olga Lucía Acosta y Adriana González. 2001. "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?" *Archivos de Economía* 165. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Zuñanic, Laura y Mercedes Iacovello. 2005. "El rol de la burocracia en el PFP en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Mimeo.

GOBIERNO E INSTITUCIONES PÚBLICAS

¿Qué determina la capacidad de los países para diseñar, aprobar e implementar políticas públicas efectivas? Para abordar esta pregunta, este libro analiza el proceso de formulación de políticas en ocho países latinoamericanos en base a una metodología común con fundamentos en la teoría de juegos y el análisis institucional. Este análisis sistemático se concentra en estudiar tanto las instituciones políticas, y el funcionamiento de las instituciones y organizaciones políticas, como los resultados de las políticas. El resultado es un texto que se beneficia tanto de un detallado análisis sobre las complejidades del proceso de formulación de políticas en cada país por separado, como de un análisis interdisciplinario y comparativo de los procesos de formulación de políticas en la región.

El juego político en América Latina se basa en la premisa de que las buenas políticas deben empezar con buenas instituciones, es decir, instituciones que produzcan consensos sociales estables y que, de manera confiable, comprometan a los gobiernos a un curso de acción coherente a lo largo del tiempo. Mirando de forma sistemática el marco de la formulación de políticas a través de América Latina extrae lecciones útiles sobre el tipo de procesos que generan buenas políticas. Este libro constituye una lectura indispensable para los interesados en reformas para esta región.

—Francis Fukuyama, Profesor Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional y Director del Programa de Desarrollo Internacional, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

El análisis de las políticas ha sido motivado hasta ahora por el interrogante de qué deberían hacer los gobiernos. Sin embargo, los gobiernos rara vez hacen lo que “deberían”, quedando así el analista como un fútil predicador de la virtud. Este es un libro que se sale de este paradigma y propone un marco para analizar cómo es que se toman las decisiones de política. Esto debería conducir a una agenda que responda la pregunta de cómo decidir, no solo qué decidir.

—Ricardo Hausmann, Profesor de Desarrollo Económico, Escuela de Gobierno John F. Kennedy y Director del Centro para el Desarrollo Internacional, Harvard University.

Este libro presenta interpretaciones fascinantes de los roles de la competencia política, la estructura legislativa, la independencia judicial y otros factores institucionales en la elaboración de las políticas económicas en Latinoamérica. El juego político en América Latina hace importantes contribuciones al análisis de la economía política de los países en desarrollo, que tienen relevancia más allá de la región.

—Jeffrey A. Frieden, Profesor Stanfield de Paz Internacional, Departamento de Gobierno, Harvard University.

