

## Tercera parte

---

El proceso de formulación  
de políticas y los resultados  
de las políticas

*No es el más fuerte de la  
especie el que sobrevive,  
ni el más inteligente,  
sino el más adaptable  
al cambio.*

Charles Darwin



En la segunda parte se examinó el rol de distintos actores —formales e informales, políticos profesionales y miembros de la sociedad civil— y la manera en que interactúan en diferentes ámbitos en los procesos de formulación de políticas (PFP) de los países latinoamericanos. En esos capítulos se analizaron los incentivos y la capacidad de estos actores, así como las reglas de juego (las instituciones) que ayudan a dar forma a su comportamiento.

En la tercera parte se da un paso más para establecer cómo se relacionan varios aspectos institucionales clave con los PFP y con las características de las políticas resultantes. En el capítulo 6 se adopta un enfoque de comparación entre diferentes países, para lo cual se elaboran mediciones empíricas de las características de las políticas públicas; a su vez estas características se relacionan con varios de los aspectos institucionales propuestos en el marco del capítulo 2 y estudiados en la segunda parte. En el capítulo 7 se exponen los puntos sobresalientes de algunos casos de países más detallados, centrándose en algunas de las interacciones que se presentan entre los distintos aspectos institucionales en contextos históricos específicos.



# Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas

*Este capítulo presenta un primer intento de vincular las instituciones políticas a las características de las políticas públicas, como la estabilidad, la adaptabilidad y la calidad de la implementación.*

En este capítulo se ofrece una primera mirada a los vínculos que existen entre las instituciones políticas y los resultados de política pública. En lugar de centrarse en el contenido o en la orientación de las políticas, se enfatiza una serie de características de las políticas públicas —que incluyen su estabilidad, su adaptabilidad, y el grado en que procuran satisfacer el interés público— junto con sus factores determinantes institucionales.

El material que se presenta en este capítulo deberá considerarse de carácter exploratorio. Es un primer intento de vincular las características de las políticas que se discutieron en el marco conceptual del capítulo 2 a ciertos factores institucionales. El número limitado de países para los cuales se dispone de datos detallados sobre políticas e instituciones impide que el análisis estadístico vaya, por el momento, más allá de ciertas correlaciones básicas.

El enfoque de sección transversal (*cross-section*) entre países aquí adoptado se complementa con casos de países y estudios sectoriales comparativos más detallados en los capítulos siguientes. En su conjunto, este análisis transversal, los casos de países y los estudios sectoriales ofrecen una buena visión de los vínculos que existen entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas (PPF) y los resultados de política pública.

Aun así, este informe no pretende ser la última palabra sobre estos importantes temas. Su objetivo es echar a andar un programa de trabajo que permita comprender mejor los PFP, sus determinantes institucionales y su impacto sobre los resultados de las

políticas. Se espera que otros investigadores acepten el reto y contribuyan a la comprensión de estos temas refinando la metodología, ampliando la muestra de estudios de casos detallados y centrando su atención en otros sectores para poder aportar información adicional sobre el complejo mundo de la formulación de políticas.

## Características clave de las políticas públicas

Normalmente, los estudios sobre economía política se preocupan por el *contenido* de las políticas públicas: por ejemplo, si las exportaciones van a ser objeto de subsidios o de impuestos, qué sectores reciben más o menos protección, quién se beneficia y quién paga en la redistribución del ingreso, etc. Este estudio, en cambio, se centra en algunas *características clave* de las políticas públicas:

- **Estabilidad:** la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo.
- **Adaptabilidad:** la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- **Coordinación y coherencia:** el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.**
- **Orientación al interés público:** el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.
- **Eficiencia:** el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

Hay varias razones por las cuales este estudio se centra en estas características clave. En primer lugar, desde el punto de vista del desarrollo, estos aspectos son tan importantes como el propio contenido de las políticas en tanto que ingredientes para el desarrollo económico.

Segundo, en muchos casos el vínculo entre el contenido de las políticas y la naturaleza del PFP es bastante tenue, en comparación con el vínculo de estos procesos con las características identificadas anteriormente. Considérese el caso en que dos partidos con preferencias muy diferentes se alternan en el poder en un sistema político que genera una mayoría en el Congreso para el presidente y pocos incentivos para la cooperación entre los partidos. Dentro de este contexto institucional, el contenido de las políticas puede oscilar entre dos extremos (de baja a alta protección, de mercados de capital abiertos a controles de capital, de la apropiación de entidades regulatorias a la expropiación de activos privatizados). En cambio, una característica importante de las políticas públicas —su inestabilidad— tenderá a persistir.

Tercero, desde un punto de vista metodológico, estas variables pueden ser medidas para diferentes áreas de política, generando así más “datos” y facilitando una correlación más precisa entre los procesos de formulación de políticas y sus resultados.

A continuación se describe cada una de estas características o cualidades clave de las políticas públicas, que dentro del marco conceptual de este informe constituyen las va-

riables dependientes, es decir, los resultados de política pública que este estudio está tratando de explicar. Además de analizar su pertinencia, este trabajo procura medir dichas cualidades en los diferentes países, basándose en índices elaborados a partir de dos fuentes de datos principales. La primera es la encuesta de opinión del Informe de Competitividad Mundial (ICM), que abarca más de 100 países y que el Foro Económico Mundial ha publicado anualmente desde 1996.<sup>1</sup> La segunda es una encuesta de opinión realizada específicamente para este informe, inspirada en su mayor parte en el trabajo sobre las capacidades del Estado de Kent Weaver y Bert Rockman.<sup>2</sup> En esta última encuesta, que abarca 18 países latinoamericanos, se interrogó a más de 150 expertos entre los que figuran analistas de política pública, economistas, politólogos y ex funcionarios que han sido actores del PFP (algunos de ellos ex presidentes), con respecto a las capacidades del Estado en diferentes dimensiones que Weaver y Rockman consideraron cruciales (véase el recuadro 6.1).

Aunque cada una de estas fuentes de datos tiene sus debilidades y no está libre de errores de medición, en conjunto presentan una imagen bastante clara de las características de las políticas públicas en diferentes países de la región. Antes de pasar a cada una de las características clave de las políticas públicas y a su medición en mayor detalle, vale la pena hacer un par de salvedades. En primer lugar, a quienes respondieron a la encuesta sobre capacidades del Estado se les pidió explícitamente que no basaran sus respuestas en los resultados de las políticas públicas del gobierno actual, sino en el desempeño de las dos últimas décadas o desde el retorno del país a la democracia. Por eso, la posición de los diferentes países según estos índices no refleja necesariamente la calidad de las políticas públicas aplicadas por los actuales gobiernos.<sup>3</sup>

Segundo, el objetivo de la medición de estas características de las políticas públicas no es identificar a los países que están haciendo las cosas “bien” o “mal”, sino emplear la información como ingrediente importante para establecer vínculos con las variables institucionales introducidas en los capítulos 3, 4 y 5. De conformidad con este objetivo,

*Ciertas características clave de las políticas públicas, como su estabilidad o la calidad de su implementación, son tan importantes como el contenido específico de las mismas en tanto que ingredientes para el desarrollo económico.*

<sup>1</sup> Una falla de los datos del ICM es que son subjetivos y tienden a verse afectados por el ciclo macroeconómico. Cuando a los países no les va bien, los ejecutivos de empresas tienden a darles una calificación mala en todas las variables. Eso se corrige hasta cierto punto promediando los índices correspondientes a todos los años sobre los cuales se dispone de datos. Aun así, podría tener un efecto negativo en países como Argentina, que han tenido un desempeño económico deficiente durante la mayor parte del período sobre el cual se dispone de datos del ICM.

<sup>2</sup> Weaver y Rockman (1993).

<sup>3</sup> En algunos casos, se les pidió a los encuestados que se centraran en períodos más específicos: antes y después de la Constitución de 1991 en el caso de Colombia; antes y después del fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México (1997); antes y después de la caída del régimen de Stroessner (1989) en Paraguay, y antes y después de la introducción de elecciones populares de gobernadores en Venezuela (1988). En esta sección, los valores de cada uno de estos países reflejan su desempeño en el último período. En el capítulo 7 se discuten ciertos cambios de estos aspectos de las políticas públicas que tuvieron lugar en algunos de estos países.

**Recuadro 6.1****Capacidades del Estado**

Un Estado debe tener ciertas capacidades para realizar determinadas funciones esenciales. Debe tener la capacidad de mantener la estabilidad macroeconómica y de garantizar el crecimiento económico, imprimir credibilidad a las promesas a largo plazo, y ejecutar y aplicar efectivamente esas políticas en el curso del tiempo, además de velar por que no sean manipuladas por intereses especiales. Kent Weaver y Bert Rockman<sup>1</sup> elaboraron una excelente lista de capacidades clave del Estado en relación con 10 tareas:

1. *Establecer y mantener prioridades* entre las múltiples demandas contrapuestas.
2. *Focalizar los recursos* hacia donde sean más efectivos.
3. *Innovar* cuando las políticas fallan.
4. *Coordinar objetivos contrapuestos* dentro de un todo coherente.
5. *Capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos.*
6. *Representar intereses difusos y desorganizados* además de aquellos que están concentrados y bien organizados.
7. *Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno* una vez que se hayan decidido.
8. *Garantizar la estabilidad de las políticas* para dar tiempo a que funcionen.
9. *Formular y mantener compromisos internacionales* en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo.
10. *Manejar las escisiones políticas* para que la sociedad no degenera en una guerra civil.

Estas capacidades del Estado se encuadran muy bien en las características clave de las políticas públicas que se plantean en este capítulo. La encuesta sobre capacidades del Estado que se utilizó en este estudio añadió algunos puntos a esta lista:

11. *Asegurar la adaptabilidad de las políticas* cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
12. *Garantizar la coherencia* entre diferentes ámbitos de políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
13. *Asegurar una coordinación efectiva de políticas* entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito.

<sup>1</sup> Weaver y Rockman (1993).



en lugar de presentar los valores de los índices para cada país, en este informe se agrupan los países en cada dimensión en tres categorías diferentes (baja, media o alta, según el valor del índice respectivo).<sup>4</sup>

## **Estabilidad**

Algunos países parecen capaces de sustentar la mayoría de las políticas a lo largo del tiempo. En otros las políticas se revierten con frecuencia, a menudo cada vez que cambian los vientos políticos. El hecho de contar con políticas estables no significa que estas no puedan variar, sino que los cambios tenderán a responder a shocks económicos, o al fracaso de políticas previas, y no a cambios de índole política. En países con políticas estables, los cambios tienden a incrementarse de manera gradual, consolidan los logros de gobiernos anteriores y generalmente se realizan por consenso. En cambio, los entornos de políticas volátiles se caracterizan por grandes oscilaciones y por la falta de consulta con los diferentes grupos de la sociedad. Como se señaló en el capítulo 2, en este estudio se asocia la estabilidad de las políticas públicas con la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones. De esta manera, la noción de estabilidad de las políticas está directamente vinculada a la noción de credibilidad de las políticas que se trató en el capítulo 2.<sup>5</sup>

La medición de la estabilidad de las políticas empleada en este estudio se basa en la encuesta del ICM y en la encuesta de capacidades del Estado. Además, se utiliza una variable sobre la volatilidad de las políticas basada en el índice de libertad económica de Fraser. Este índice, que el Instituto Fraser ha publicado con regularidad desde 1974, mide el grado en que las políticas y las instituciones de los países contribuyen a la libertad económica (incluidas dimensiones tales como el tamaño del gobierno, la protección de los derechos de propiedad y la libertad de los mercados). Dado que se hace hincapié en la estabilidad de las políticas, no se utiliza el nivel de libertad económica medido por el índice, sino su volatilidad. El índice de estabilidad de las políticas tiene seis componentes:

1. La desviación estándar del índice de libertad económica de Fraser para el país.<sup>6</sup>
2. El grado al que los cambios legales o políticos limitan la capacidad de planificación de las empresas (tomado del ICM).
3. El grado al que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los regímenes precedentes (tomado del ICM).

---

<sup>4</sup> La metodología empleada para agrupar a los países en las distintas categorías se explica detalladamente en el apéndice de datos.

<sup>5</sup> Esta noción de estabilidad de las políticas también está directamente relacionada con la noción de “determinación” (*resoluteness*) que presentan Cox y McCubbins (2001), tal como se plantea en el recuadro 2.2.

<sup>6</sup> Se eliminó la tendencia de la serie de datos de cada país antes de calcular la desviación estándar, de manera que los países que avanzaron de manera uniforme hacia una mayor (o menor) libertad de los mercados durante el período no fueron caracterizados como países con políticas volátiles.

4. La capacidad del Estado para establecer y mantener prioridades entre objetivos contrapuestos (pregunta de la encuesta sobre capacidades del Estado).
5. El grado al que los gobiernos garantizan la estabilidad de las políticas (tomado de la encuesta sobre capacidades del Estado).
6. El grado al que el Estado contrae y mantiene compromisos internacionales (tomado de la encuesta sobre capacidades del Estado).

Se normalizaron todas las variables incluidas en el índice de estabilidad de las políticas para que variasen en la misma escala (de 1 a 4, donde 4 representa la mayor estabilidad) y a cada una de ellas se le asignó una ponderación similar. Sobre la base del índice resultante, se aplicaron técnicas de análisis por conglomerados (*cluster analysis*) a fin de agrupar a los países en diferentes categorías para esta dimensión de las políticas públicas.<sup>7</sup> En el cuadro 6.1 se presentan los grupos de países según la dimensión de estabilidad de las políticas, así como las otras dimensiones que se tratan en las páginas siguientes.

### **Adaptabilidad**

Es conveniente que los países puedan adaptar sus políticas en respuesta a cambios en las condiciones económicas, y que puedan modificarlas cuando es evidente que no están dando resultados. No obstante, a veces los gobiernos abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y ponen en práctica políticas oportunistas y unilaterales más próximas a sus propias preferencias o a las de sus electores. Esto puede dar como resultado la volatilidad de las políticas, porque oscilan entre uno y otro extremo a medida que se alternan en el poder diferentes grupos. En entornos políticos que no facilitan la cooperación, los actores políticos en ocasiones acuerdan limitar ese oportunismo estableciendo reglas que son difíciles de cambiar, por ejemplo, incorporando en la Constitución reglas sobre las prestaciones jubilatorias o las transferencias intergubernamentales. Esto restringe la volatilidad de las políticas, pero a expensas de reducir su adaptabilidad. En otros casos, un sistema político tiende a producir bloqueos legislativos, y se vuelve difícil concretar el cambio. Cualquiera sea la razón, los países con políticas poco adaptables no podrán responder adecuadamente a los shocks, o pueden quedarse atrapados en políticas inadecuadas durante períodos prolongados.

El índice de adaptabilidad de las políticas que se emplea en este estudio (véanse las evaluaciones de los países en el cuadro 6.1) tiene dos componentes, ambos tomados de la encuesta sobre capacidades del Estado. El primero plantea en qué medida hay innovación cuando fallan las políticas. El segundo se refiere al grado en que los gobiernos garantizan la adaptabilidad de las políticas. Dado que en las encuestas internacionales como la del ICM no se incluyen preguntas directamente relacionadas con el concepto de adaptabilidad de las políticas, esta medición no es tan confiable como el índice de estabilidad de las políticas ni como otros índices de la política pública que se tratan en este capítulo.

<sup>7</sup> El análisis por conglomerados es un método de clasificación que se utiliza para segmentar un conjunto de casos. El objetivo es establecer un conjunto de conglomerados de manera que los casos del mismo conglomerado se asemejen más entre sí que a los casos de otros conglomerados. En el apéndice de datos se presenta una explicación más detallada de esta metodología.

## **Coordinación y coherencia**

Las políticas públicas son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el PFP. Idealmente, los diferentes actores que actúan en el mismo ámbito de políticas deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes, pero no siempre ocurre así. En algunos países, y en determinadas áreas, en la formulación de las políticas interviene un gran número de actores que no se comunican adecuadamente entre sí, lo cual lleva a lo que Cox y McCubbins han denominado “balcanización” de las políticas públicas.<sup>8</sup> La falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas. Esta falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o municipal, o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del PFP (como cuando las complicaciones que puede enfrentar la burocracia durante la fase de implementación de una política dada no se tienen en cuenta durante la etapa de diseño y aprobación).

La medición de coordinación y coherencia que se emplea en este estudio (véanse las evaluaciones de los países en el cuadro 6.1)<sup>9</sup> tiene dos componentes, ambos tomados de la encuesta sobre capacidades del Estado. El primero se refiere al grado en que las nuevas políticas son congruentes con las existentes. El segundo plantea si los diferentes encargados de formular políticas que operan en la misma área de política (o en ámbitos relacionados) coordinan sus acciones en forma efectiva.

## **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación**

Una política puede estar muy bien diseñada, pasar sin cambio alguno por el proceso de aprobación y aun así ser totalmente ineficaz si no se implementa y se aplica efectivamente. En muchos países de América Latina la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas es bastante deficiente. Esto está asociado en parte a la falta de burocracias capaces e independientes, así como a la falta de sistemas judiciales fuertes. La calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas en un país determinado dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.

El índice de implementación y aplicación efectiva empleado en este estudio (véanse las evaluaciones de países en el cuadro 6.1) se elaboró a partir de cuatro componentes:

1. El grado de aplicación efectiva del salario mínimo (tomado del ICM).
2. El grado de control de la evasión de impuestos (tomado del ICM).
3. La coherencia con la que se implementa la reglamentación ambiental (tomado del ICM).

<sup>8</sup> Véase Cox y McCubbins (2002). La balcanización se refiere a un proceso de fragmentación o división de una región en regiones más pequeñas que a menudo son hostiles o no cooperan entre ellas. En el caso de las políticas públicas, el término se refiere a la fragmentación de la formulación de políticas, no necesariamente a lo largo de fronteras geográficas.

<sup>9</sup> Sin embargo, como en el caso de la adaptabilidad, el índice se basa en solo dos preguntas de la encuesta de capacidades del Estado, de manera que probablemente las clasificaciones para esta categoría no sean tan confiables como otras que se basan en una gama más amplia de variables.

4. El grado en que el Estado garantiza la implementación eficaz de las políticas públicas (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

### ***Orientación al interés público***

La orientación al interés público se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir impuestos (es decir, se orientan al interés privado).<sup>10</sup> Esta dimensión está directamente vinculada a la desigualdad, sobre todo porque quienes se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la elite, que detentan el poder económico y político para inclinar las decisiones de políticas en su favor.

La medición de la orientación al interés público que se emplea en este estudio (véanse las evaluaciones de países en el cuadro 6.1) tiene cuatro componentes:

1. El grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones en sus decisiones de políticas (tomado del ICM).
2. El grado en que las transferencias sociales realmente llegan a los pobres y no a los ricos (tomado del ICM).
3. La capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).
4. El grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de intereses concentrados y bien organizados (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

### ***Eficiencia***

Un aspecto crucial de una buena formulación de políticas es la capacidad del Estado para asignar sus escasos recursos a aquellas actividades de las que obtienen el mayor rendimiento. Esta característica de las políticas guarda cierta relación con la orientación al interés público, dado que en la medida en que los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento del interés general, se estarían alejando de la asignación más eficiente de recursos. El índice de eficiencia empleado en este estudio (véanse las evaluaciones de países en el cuadro 6.1) tiene dos componentes:

1. El grado en que la composición del gasto público genera derroche (tomado del ICM).
2. El grado en que los recursos están focalizados en aquellas actividades en las que son más efectivos (pregunta de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

<sup>10</sup> Véase Cox y McCubbins (2001).

**Cuadro 6.1 Características clave de las políticas públicas**

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación efectiva	Coordinación y coherencia	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de políticas
Argentina	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
Bolivia	Media	Alta	Media	Media	Media	Media	Media
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy alta
Colombia	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Costa Rica	Alta	Media	Alta	Media	Alta	Alta	Alta
Ecuador	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
El Salvador	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Guatemala	Media	Media	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Honduras	Alta	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
México	Alta	Media	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Nicaragua	Media	Media	Media	Baja	Baja	Media	Baja
Panamá	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja
Paraguay	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Perú	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
República Dominicana	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
Uruguay	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Venezuela	Baja	Baja	Media	Baja	Media	Baja	Baja

*Nota:* Las características clave de las políticas públicas se clasifican en las categorías "alta", "media" o "baja" utilizando el análisis por conglomerados (véase el apéndice de datos). En el caso de Chile, su índice de políticas está en una categoría propia, "muy alta," porque su desempeño fue superior al de los demás países, que fueron clasificados de la forma antedicha.

Estos índices, cuyo propósito es captar aspectos de las políticas públicas de un país en los últimos veinte años o desde el retorno a la democracia, no reflejan necesariamente las características de las políticas del gobierno actual.

*Fuente:* Stein y Tommasi (2005).

## Índice general de calidad de las políticas públicas

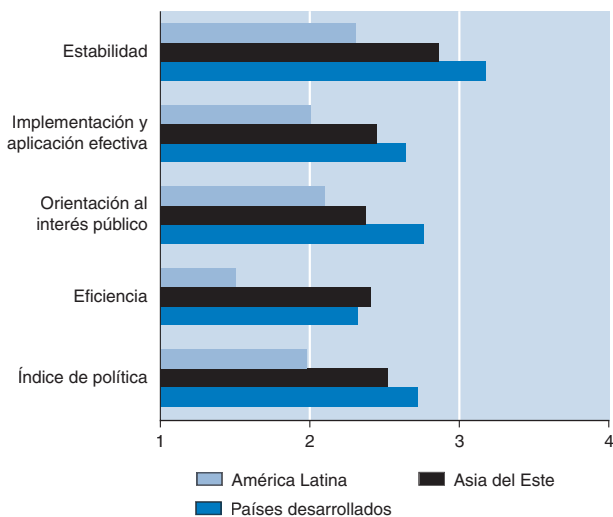
En las secciones precedentes se identificaron varios aspectos clave de las políticas públicas: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y la aplicación efectiva, orientación al interés público y eficiencia. Si bien puede haber otras características pertinentes de las políticas públicas que no se incluyeron en el análisis, las mencionadas deberían aportar, en su conjunto, una clara imagen de la calidad de la formulación de políticas en los países latinoamericanos.

Los diferentes índices que se han elaborado para medir estas características fundamentales podrían combinarse de diversas maneras para obtener un índice general de la calidad de las políticas públicas. En este estudio se asigna la misma ponderación a cada una de las características discutidas, es decir, se utiliza el promedio simple de los diferen-

tes índices. No obstante, el método específico empleado para combinar los distintos índices y obtener el índice general de la calidad de las políticas públicas (o, en aras de la simplicidad, el “índice de políticas”) no introduce sesgos en los resultados<sup>11</sup> ni en la agrupación de los países en las categorías que se muestran en la última columna del cuadro 6.1.<sup>12</sup>

¿Cómo se compara América Latina con otras regiones en lo que respecta a estos aspectos de las políticas públicas? Una limitación importante al efectuar una comparación interregional es la falta de datos similares sobre países de otras regiones. En particular, la encuesta sobre las capacidades del Estado que se realizó

**GRÁFICO 6.1** Características clave de las políticas públicas: comparación entre regiones (utilizando datos internacionales) (Escala de 1 a 4)



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Foro Económico Mundial (varios años).

<sup>11</sup> La correlación entre el índice general resultante y una medición alternativa en la cual se ponderan las diferentes características según el número de subcomponentes de cada una de ellas (seis en el caso de la estabilidad, dos en el caso de la adaptabilidad, etc.) es 0,99.

<sup>12</sup> Como en el caso de los índices considerados individualmente, los países se agruparon utilizando un análisis por conglomerados. En este caso, Chile, cuya puntuación en el índice de políticas era mucho mayor que la del resto de los países, quedó colocado en una categoría propia (“muy alta”), mientras que el resto de los países se distribuyó en las categorías “alta”, “media” y “baja”.

para este informe no incluye otros países, pero los datos del Instituto Fraser y del ICM abarcan un conjunto mucho más amplio de países. No es posible comparar a América Latina directamente con otras regiones utilizando todos los datos pero sí es posible hacerlo empleando una versión modificada de los índices que incluyen únicamente los datos de estas últimas fuentes. Resulta tranquilizador constatar que la correlación entre el índice de políticas original y su versión modificada es de 0,91 para el caso de los países de América Latina, lo que sugiere que la comparación es válida.

En el gráfico 6.1 se presenta el índice promedio para cada uno de los componentes,<sup>13</sup> así como la versión modificada (sobre la base de indicadores comparativos internacionales) del índice de políticas para los tres grupos de países: América Latina, Asia del Este y países desarrollados. Deben señalarse dos cosas. En primer lugar, América Latina está a la zaga de Asia del Este y del mundo desarrollado en todos y cada uno de los diferentes componentes de políticas. En cuanto al índice general, el promedio para América Latina es 1,98 en una escala de 1 a 4. Los países de Asia del Este registran un índice promedio de 2,53 y los países desarrollados de 2,73. Segundo, la diferencia entre América Latina y las demás regiones varía según la característica de que se trate. América Latina registra los valores más bajos en estabilidad y eficiencia pero se acerca al resto, o al menos a los países de Asia del Este, en lo que respecta a la orientación al interés público.

## Características de las políticas públicas y desarrollo económico

En las secciones anteriores se elaboraron mediciones de varias características clave de las políticas públicas. Un supuesto importante en el que se basó la elaboración de estos índices fue que las características que se están midiendo, como estabilidad, adaptabilidad y calidad de la implementación, deberían ser ingredientes importantes para el desarrollo económico. Esta sección aporta evidencia en favor de esta hipótesis, mostrando la asociación que existe entre las diferentes características analizadas, así como el índice general de políticas y varias medidas de desarrollo económico.

Las medidas de desarrollo económico que se utilizaron son las siguientes:

- Crecimiento del PIB per cápita, en dólares de EE.UU., según la paridad del poder adquisitivo (PPA) entre 1980 y 2002 (tomado de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial).
- El cambio en el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD entre 1980 y 2002. El IDH combina varias medidas de alfabetización y esperanza de vida con el PIB per cápita para medir los logros de un país en términos de desarrollo humano.
- La reducción de los índices de pobreza entre 1980–1990 y 1995–2000 (tomados de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial).

---

<sup>13</sup> En esta comparación no se incluyen los índices de adaptabilidad y coordinación porque estaban basados exclusivamente en la encuesta de las capacidades del Estado.

- Dos medidas diferentes de bienestar, elaboradas por el Banco Mundial, que combinan mediciones de ingresos con diferentes mediciones de desigualdad del ingreso, sugeridas por Amartya Sen y Anthony Atkinson, respectivamente.<sup>14</sup>

En el cuadro 6.2 se presentan las correlaciones entre los diferentes componentes y el índice de políticas, por un lado, y cada una de estas cinco mediciones de bienestar, por el otro. En el panel superior se muestran estas correlaciones en lo que atañe a los países latinoamericanos, utilizando los índices que combinan datos internacionales con datos de la encuesta sobre las capacidades del Estado. En el panel inferior se presenta información comparable sobre una muestra más amplia de países en desarrollo, utilizando únicamente la versión modificada del índice, basada en datos comparativos internacionales. Para cada medida del bienestar indicada a la izquierda, los números de la línea superior presentan correlaciones simples, en tanto que los números de la línea inferior presentan correlaciones parciales, controlando los efectos del PIB per cápita inicial (1980), a fin de tener en cuenta efectos potenciales de convergencia.<sup>15</sup>

Como muestran las correlaciones presentadas en el cuadro, el índice de políticas mantiene una asociación positiva con cada una de las medidas de desarrollo. En 14 de 16 correlaciones la asociación es estadísticamente significativa. En algunos casos las correlaciones son muy altas. Además, tienden a ser más altas para la muestra de países de América Latina, donde hay mayores similitudes entre los países. Sin embargo, el nivel de significación es más alto para la muestra de países en desarrollo, lo que no resulta sorprendente dado que el tamaño de la muestra es mucho mayor. Los índices correspondientes a características individuales también mantienen una buena correlación con la mayoría de las medidas del bienestar empleadas.

## Relación entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas

En el resto de este capítulo se combinan la información sobre las características de las políticas públicas en América Latina con algunos de los indicadores de la manera en que operan sus sistemas políticos que se desarrollaron en la segunda parte de este informe. En las secciones siguientes se muestran las correlaciones entre las características de las políticas públicas y una serie de variables políticas e institucionales. Este análisis se basa en el marco conceptual presentado en el capítulo 2 y en algunos conceptos tomados de la bibliografía sobre el tema discutida en la segunda parte del informe.

El marco presentado en el capítulo 2 subrayaba que puede facilitarse la formulación adecuada de políticas si los actores políticos tienen horizontes relativamente largos, y los escenarios para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas tienen un alcance relativamente amplio y están bien institucionalizados. A

<sup>14</sup> Véase en Gasparini (2004) una explicación de estos índices de bienestar.

<sup>15</sup> En el caso de las correlaciones parciales, la idea es verificar si los países cuyo índice de políticas es más alto de lo previsto, dado su PIB per cápita inicial, tienden a tener indicadores del desarrollo también más altos de lo previsto, dado su ingreso inicial.



**Cuadro 6.2 Aspectos clave de las políticas públicas y desarrollo económico: correlaciones simples y parciales**

Países latinoamericanos							
	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y aplicación efectiva	Orientación al interés público	Índice de política	Número de observaciones
Crecimiento del PIB por habitante	0,643 <sup>***</sup>	0,543 <sup>*</sup>	0,722 <sup>***</sup>	0,653 <sup>***</sup>	0,573 <sup>*</sup>	0,700 <sup>***</sup>	18
Índice de desarrollo humano (cambio)	0,453 <sup>*</sup>	0,445 <sup>*</sup>	0,505 <sup>**</sup>	0,545 <sup>**</sup>	0,287	0,509 <sup>**</sup>	18
Reducción de la pobreza	0,202	0,602 <sup>***</sup>	0,186	0,519 <sup>**</sup>	0,199	0,375	18
Índice de bienestar (Sen)	0,418 <sup>*</sup>	0,782 <sup>***</sup>	0,428 <sup>*</sup>	0,711 <sup>***</sup>	0,464 <sup>*</sup>	0,592 <sup>***</sup>	18
Índice de bienestar (Atkinson)	0,467 <sup>*</sup>	0,455 <sup>*</sup>	0,427 <sup>*</sup>	0,322	0,353	0,372	17
	0,339	0,377	0,268	0,235	0,177	0,226	17
	0,791 <sup>***</sup>	0,685 <sup>***</sup>	0,950 <sup>***</sup>	0,688 <sup>***</sup>	0,839 <sup>***</sup>	0,856 <sup>***</sup>	16
	0,649 <sup>***</sup>	0,610 <sup>*</sup>	0,800 <sup>***</sup>	0,590 <sup>*</sup>	0,639 <sup>***</sup>	0,739 <sup>***</sup>	16
	0,791 <sup>***</sup>	0,630 <sup>***</sup>	0,949 <sup>***</sup>	0,635 <sup>***</sup>	0,817 <sup>***</sup>	0,826 <sup>***</sup>	16
	0,647 <sup>***</sup>	0,548 <sup>*</sup>	0,796 <sup>***</sup>	0,528 <sup>*</sup>	0,605 <sup>*</sup>	0,704 <sup>***</sup>	16

Países en desarrollo							
	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y aplicación efectiva	Orientación al interés público	Índice de política	Número de observaciones
Crecimiento del PIB por habitante	0,489 <sup>***</sup>	—	—	0,261 <sup>*</sup>	0,193	0,420 <sup>***</sup>	52
Índice de desarrollo humano (cambio)	0,491 <sup>***</sup>	—	—	0,331 <sup>**</sup>	0,236	0,445 <sup>***</sup>	47
Reducción de la pobreza	0,215	—	—	0,585 <sup>***</sup>	0,485 <sup>***</sup>	0,400 <sup>**</sup>	52
Índice de bienestar	0,199	—	—	0,567 <sup>***</sup>	0,476 <sup>***</sup>	0,393 <sup>*</sup>	47
Índice de bienestar (Sen)	0,511 <sup>***</sup>	—	—	0,332 <sup>**</sup>	0,222	0,448 <sup>***</sup>	42
Índice de bienestar (Atkinson)	0,514 <sup>***</sup>	—	—	0,327 <sup>**</sup>	0,202	0,450 <sup>***</sup>	37

— No está disponible.

\* Significativo al 10%.

\*\* Significativo al 5%.

\*\*\* Significativo al 1%.

Nota: Para cada variable de bienestar listada en la columna de la izquierda, en la primera línea se presentan correlaciones simples con cada una de las variables políticas del encabezamiento de las columnas, mientras que en la segunda línea se presentan (en bastardillas) correlaciones parciales (controlando el efecto del PIB por habitante de 1980).

Fuente: Banco Mundial (varios años), Stein y Tommasi (2005), Gasparini (2004), y PNUD (varios años).

continuación se analizan algunas de las características de los principales actores y escenarios que pueden mejorar la manera en que se formulan las políticas.

### Las capacidades de formulación de políticas del Congreso

Las legislaturas son instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de la democracia. Dada su responsabilidad constitucional, la legislatura nacional es el escenario natural para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos. El Poder Legislativo tiene una representación más amplia que el Ejecutivo, y como tal puede servir de arena para acuerdos políticos intertemporales. Una legislatura compuesta por legisladores profesionales con capacidades técnicas para analizar y supervisar las políticas, y con estructuras organizativas adecuadas, puede facilitar la elaboración de políticas relativamente consensuales y consistentes (estables) en el tiempo.

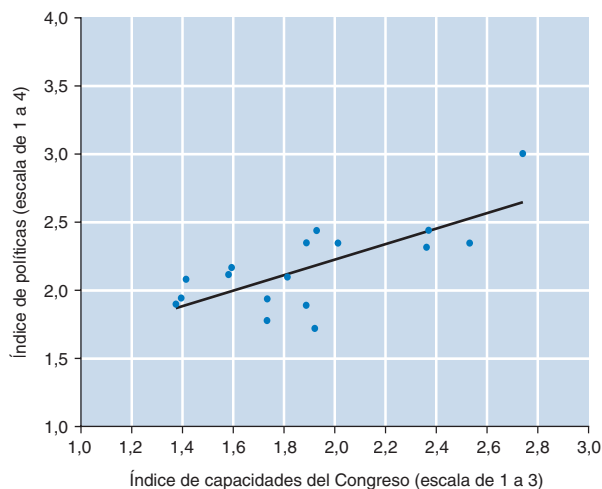
En el capítulo 3 se presenta un índice (el índice de capacidad del Congreso) que trata de medir en qué grado el Congreso, como institución, cuenta con las capacidades adecuadas para desempeñar la función de formular políticas. El análisis se centró en algunos aspectos del Congreso en tanto organización, así como en algunas características de los legisladores. En el índice se incluyen variables tales como la solidez y la especialización de los comités legislativos, la confianza del público en el Congreso como institución, el

nivel de escolaridad de los legisladores, su experiencia técnica y el grado en que el Congreso ofrece perspectivas de carrera interesantes para los políticos.

En el gráfico 6.2 se presenta la correlación entre el índice de capacidad del Congreso y el índice de políticas. Es bastante evidente la relación positiva que existe entre ambas variables. La correlación es de 0,699, y es estadísticamente muy significativa.<sup>16</sup>

Si bien el gráfico muestra una fuerte asociación entre el índice de capacidad del Congreso y el índice de políticas, dicha asociación no necesariamente implica cau-

**GRÁFICO 6.2** Las capacidades del Congreso y la calidad de las políticas públicas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y compilación de los autores.

<sup>16</sup> Dado que el objetivo es establecer vínculos entre las variables institucionales y la calidad de las políticas y no identificar a los países con las mejores o las peores políticas, se omiten los nombres de los países en los diagramas de dispersión presentados aquí.

salidad. Por ejemplo, ambas variables podrían explicarse mediante una tercera, como el nivel de desarrollo económico. Por eso, se verificó si el vínculo entre estas variables sobrevive después de controlar por el nivel de ingresos per cápita en 1980<sup>17</sup> y se determinó que sí lo hace. Se efectuaron verificaciones similares de los otros vínculos entre el índice de políticas (y sus componentes) y las otras variables institucionales (relacionadas con los partidos, el Poder Judicial, etc.) empleadas en esta sección. En el cuadro 6.3 se presenta información sobre la correlación de cada una de las características de políticas identificadas previamente en el capítulo y de cada una de las variables políticas e institucionales analizadas. (Para cada variable institucional, el número de arriba presenta una correlación simple y el número de abajo, una correlación parcial, controlando el efecto del PIB per cápita.)

### ***Características de los sistemas de partidos políticos***

Los partidos son organizaciones cuya función es representar y combinar diversos intereses de la sociedad y como tales son, por naturaleza, organizaciones de amplio alcance que podrían facilitar las negociaciones políticas en el PFP.

Como se señala en el capítulo 3, la estructura y la organización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos de un país pueden tener una fuerte influencia en el PFP. Los partidos políticos pueden desempeñar un rol directo en el PFP, pero también pueden hacerlo en forma indirecta, a través de su interacción con (y su influencia en) otras instituciones. Por ejemplo, en algunos países los partidos son actores importantes en la definición y articulación de programas de política en el ámbito nacional y están en condiciones de participar en forma efectiva en debates sobre política pública, aun cuando estén en la oposición. Pero las características del sistema de partidos también pueden afectar al PFP de una manera más indirecta, por ejemplo influyendo en la viabilidad de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso o en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más limitados o más amplios de intereses sociales. Esta sección se centra en algunas características de los partidos y los sistemas de partidos que les dan más amplitud a los partidos para su participación en la definición de las políticas, y analiza los efectos de esas características en la calidad de las políticas públicas. Una de esas características es el grado de institucionalización. Los partidos y los sistemas de partidos institucionalizados, sobre todo cuando además son programáticos, serán más proclives a alentar horizontes temporales prolongados, y a impedir que los políticos desarrollen comportamientos oportunistas. También pueden facilitar negociaciones intertemporales, dentro del partido y entre diferentes partidos, porque es más probable que los compromisos contraídos por los actuales dirigentes de los partidos se respeten en el futuro. Otra característica que podría facilitar la amplitud de la participación de los partidos es su atención relativa a cuestiones de orden nacional, como lo indican las mediciones de nacionalización de los sistemas de

---

<sup>17</sup> Esto se hizo utilizando correlaciones parciales en lugar de correlaciones simples. En el caso de las correlaciones parciales, la idea es determinar si los países cuyo índice de capacidad del Congreso es superior al previsto, dado su nivel de ingreso inicial, tienden a tener índices de políticas que también son más altos de lo previsto, dado su nivel de ingreso.

**Cuadro 6.3 Correlaciones de las variables institucionales y políticas con características clave de las políticas**

	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y aplicación efectiva	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de política	Número de observaciones
Índice de capacidad del Congreso	0,740*** 0,722***	0,570** 0,543**	0,754*** 0,752***	0,503** 0,472**	0,624*** 0,601***	0,614*** 0,606***	0,699*** 0,679***	18 18
Institucionalización del sistema de partidos	0,388 0,401*	0,150 0,164	0,315 0,321	0,104 0,120	0,041 0,054	0,287 0,295	0,250 0,263	18 18
Nacionalización del sistema de partidos	0,505** 0,625***	0,367 0,493**	0,409 0,481	0,313 0,434*	0,132 0,221	0,496** 0,584**	0,420* 0,533*	17 17
Partidos programáticos	0,431* 0,446*	0,478** 0,495**	0,478** 0,486**	0,351 0,370	0,385 0,401*	0,616** 0,626***	0,499** 0,514**	18 18
Independencia judicial	0,866*** 0,850***	0,705*** 0,678***	0,808*** 0,809***	0,722*** 0,693***	0,661*** 0,637***	0,751*** 0,745***	0,835*** 0,816***	18 18
Estabilidad del Gabinete	0,450 0,442	0,362 0,350	0,441 0,440	0,352 0,339	0,472 0,466	0,530 0,525	0,464 0,456	10 10
Proporción de ministros provenientes del servicio civil	0,613 0,669*	0,312 0,343	0,340 0,463	0,420 0,400	0,200 0,263	0,317 0,383	0,411 0,467	8 8
Desarrollo del servicio civil	0,524** 0,526**	0,562** 0,548**	0,542** 0,611***	0,536** 0,503**	0,631*** 0,646***	0,452* 0,482**	0,588** 0,599***	18 18
Proporcionalidad del sistema electoral	-0,040 -0,065	0,191 0,163	-0,210 -0,224	0,036 0,004	-0,110 -0,139	-0,208 -0,226	-0,063 -0,089	18 18
Número efectivo de partidos legislativos	-0,221	0,060	-0,168	0,019	-0,082	-0,261	-0,110	18
Poderes partidarios del Presidente	-0,028 0,029	-0,168 -0,108	0,040 0,070	-0,070 0,031	-0,165 0,034	-0,325 0,161	-0,191 0,001	18 18

\* Significativo al 10%

\*\* Significativo al 5%

\*\*\* Significativo al 1%

Nota: Para cada variable política listada en la columna de la izquierda, en la primera línea se presentan correlaciones simples con cada una de las variables políticas del encabezamiento de las columnas, mientras que en la segunda línea se presentan (en bastardillas) correlaciones parciales (controlando el efecto del PIB por habitante de 1980).

Fuente: Stein y Tommasi (2005), Jones (2005), Martínez-Gallardo (2005b), Zuvanec e Iacoviello (2005), Foro Económico Mundial (2004) y compilación de los autores.

partidos. La eficiencia con que los partidos desempeñen sus funciones en el PFP también dependerá de los principales incentivos y orientaciones de sus actores clave.

### *Institucionalización y orientación programática del sistema de partidos*

En sistemas de partidos bien institucionalizados es probable que los partidos tengan horizontes más largos e intereses de mayor cobertura que los ciudadanos o políticos individualmente. Los partidos son identidades colectivas, que tienen interés en mantener o fortalecer su reputación con el tiempo. Los partidos que funcionan razonablemente bien tienen mayores posibilidades de controlar los incentivos de algunos políticos para comportarse de manera oportunista y dedicarse a actividades que les reporten beneficios a corto plazo, ya sean beneficios materiales a cambio de favores concedidos a ciertos grupos de votantes o beneficios simbólicos al entregarse a sus inclinaciones ideológicas personales. Es más probable que los partidos con mayor permanencia y bien institucionalizados mantengan una coherencia a largo plazo como actores en la formulación de políticas y contribuyan a generar una mayor cooperación intertemporal.

Cuando existe un sistema con un número relativamente pequeño de partidos bien establecidos, alternándose en las funciones de gobierno, es más probable que se respeten algunas reglas básicas de interacción y que se establezcan orientaciones de políticas sostenidas y relativamente consensuales sobre temas cruciales (lo que se conoce como políticas de Estado).<sup>18</sup> Las interacciones entre partidos institucionalizados que se orientan hacia la formulación de políticas nacionales también pueden hacer que el sistema de formulación de políticas sea más creíble y predecible, y complemente o incluso sustituya mecanismos de negociación legislativos bien institucionalizados.

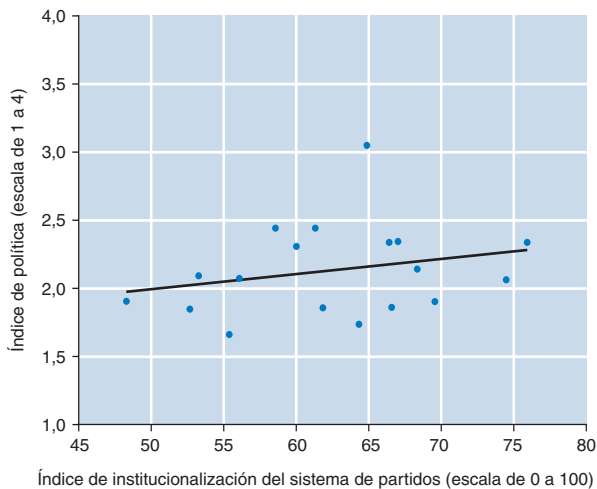
Por eso, se espera que la institucionalización del sistema de partidos tenga efectos positivos en ciertas características clave de las políticas, como la estabilidad. La asociación entre la institucionalización de los partidos y el índice de políticas que se presenta en el gráfico 6.3, aunque positiva, no es muy fuerte porque esta variable no tiene un impacto directo. En algunos países, como Colombia y en cierta medida Brasil, las políticas son relativamente eficaces pese a que los sistemas de partidos no están muy institucionalizados. En estos países la institucionalización de la formulación de políticas parece tener lugar en otros ámbitos, como el Congreso y la burocracia. En ambos países los partidos están más institucionalizados en el ámbito legislativo (por ejemplo, en su participación en ciertas comisiones legislativas clave) que en el terreno electoral, que es el que mejor capta el índice de institucionalización del sistema de partidos que se utilizó en este estudio.

Por otra parte, algunos partidos están razonablemente institucionalizados, pero se ven más preocupados por mantener redes de apoyo clientelistas (a menudo con base geográfica) que por la naturaleza de las políticas públicas. En el gráfico 6.4 se muestran los valores del índice de políticas para diferentes configuraciones de la institucionalización

<sup>18</sup> Al mismo tiempo, hay casos en los cuales los sistemas de partidos están sumamente institucionalizados y producen políticas relativamente efectivas, pero a su vez impiden la participación política. Un claro ejemplo lo constituye Venezuela, en los años sesenta, setenta y ochenta. Véase una explicación más detallada sobre este país en Monaldi et al. (2005) y en el capítulo 11 de este informe.

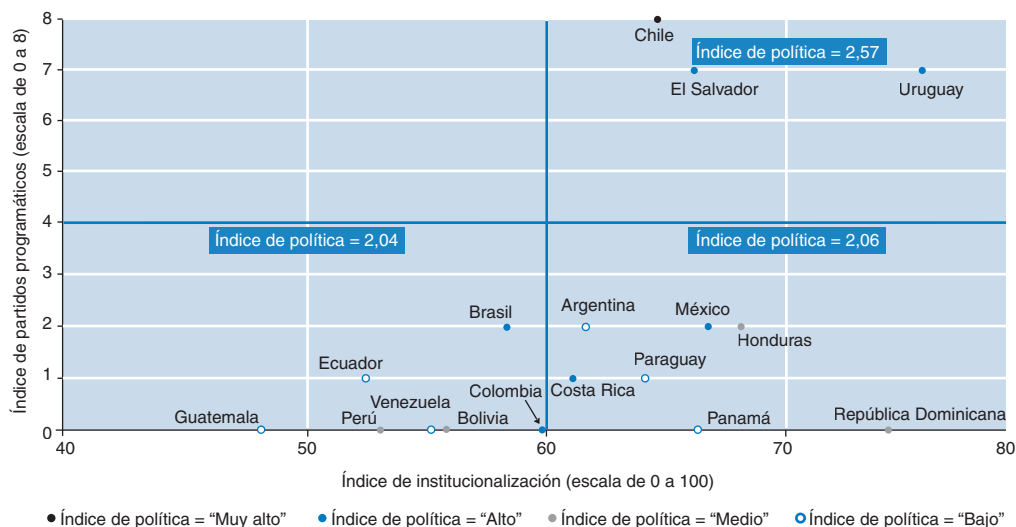
del sistema de partidos y el grado en que los partidos son programáticos. Lo primero que se observa es que, como se señala en el capítulo 3, no hay ningún país con partidos programáticos que no estén institucionalizados (el cuadrante superior izquierdo del gráfico está vacío). El gráfico también sugiere que la institucionalización no se traduce en mejores políticas cuando los partidos no son programáticos. Las políticas solo son mejores cuando los sistemas de partidos están institucionalizados y son programáticos.

**GRÁFICO 6.3** Institucionalización del sistema de partidos y la calidad de las políticas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Jones (2005).

**GRÁFICO 6.4** La institucionalización del sistema de partidos, la orientación programática y la calidad de las políticas



Nota: Los valores reportados muestran el promedio del índice de política de los países incluidos en cada cuadrante. Se ha omitido a Nicaragua en este gráfico porque su puntuación en los índices programático y de institucionalización puede resultar equívoca (véase la nota 14 del capítulo 3).

Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Jones (2005).

### Nacionalización del sistema de partidos

En un sistema de partidos nacionalizado los partidos tienden a hablar y a actuar con una orientación nacional común en lugar de dividirse siguiendo temas regionales o subnacionales y centrándose en ellos. En sistemas de partidos muy nacionalizados, es probable que los temas nacionales sean de crucial importancia en las carreras de los legisladores. Cuando la nacionalización de los partidos es débil, las preocupaciones de los legisladores y de los políticos tenderán a centrarse menos en cuestiones de política pública nacional.

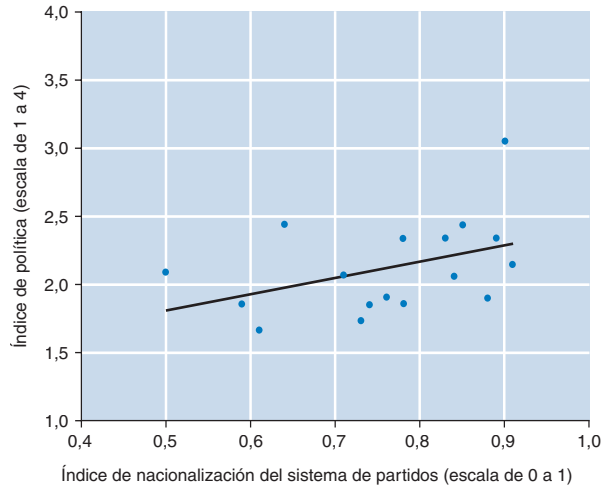
Es probable que los partidos con bases geográficas más amplias ayuden a generar mejores políticas nacionales. En este estudio se utiliza el Índice de nacionalización del sistema de partidos que se explicó en el capítulo 3 para captar esta dimensión institucional. En el gráfico 6.5 se muestra la asociación entre el índice de políticas y el Índice de nacionalización del sistema de partidos. La correlación entre ambas variables es 0,420 y es significativa al nivel de confianza de 90%. (Las correlaciones son aún más marcadas en el ejercicio en el que se controla por el PIB per cápita.)

Este resultado sugiere que si bien un sistema político más descentralizado geográficamente puede ser beneficioso en algunos aspectos (porque “acercar el gobierno al pueblo”), también puede tener algunos efectos nocivos en la calidad de la formulación de políticas nacionales. Como se verá en el capítulo 7 en la discusión sobre Colombia, esta es solo una de las formas en que se puede generar tensión entre una mayor inclusión y representación por un lado, y la complicación de la efectividad del gobierno en el ámbito nacional por el otro.<sup>19</sup>

### Implementación y aplicación efectiva

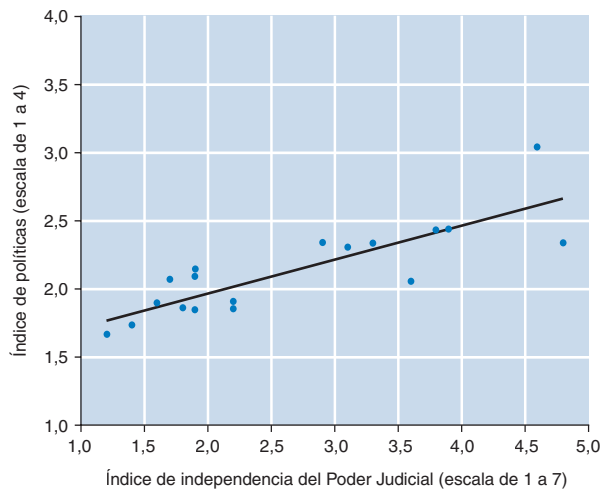
Es más probable que surjan políticas con buenas propiedades en entornos donde hay más cooperación al formularlas. La implementación y la aplicación efectiva adecuadas facilitan esa cooperación y por ende mejoran la calidad de las políticas. El Poder Judicial

**GRÁFICO 6.5** La nacionalización del sistema de partidos y la calidad de las políticas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Jones (2005).

<sup>19</sup> Véase también la explicación que se presenta en el capítulo 11 sobre el impacto de la introducción de las elecciones de gobernadores y alcaldes en el PFP de Venezuela.

**GRÁFICO 6.6 Independencia del Poder Judicial y la calidad de las políticas**

Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Foro Económico Mundial (2004).

cumplir la ejecución intertemporal de los acuerdos políticos. Los ministros y, en términos más generales, los gabinetes, también desempeñan una función crucial en el diseño, el debate y la implementación de las políticas públicas en América Latina.

A continuación se analiza de qué manera algunas características del Poder Judicial, el gabinete y la burocracia inciden en las propiedades de las políticas públicas.

### *El Poder Judicial*

De todas las funciones que desempeña el Poder Judicial en la organización política, hay una que es particularmente importante dentro del marco conceptual que se presenta en el capítulo 2: la de árbitro imparcial, que asegura la aplicación efectiva intertemporal de decisiones políticas y de política previas, que se reflejan en la Constitución y en las leyes. Un Poder Judicial que desempeña este rol con eficacia mejorará algunas características de las políticas públicas, como la estabilidad y la aplicación efectiva. Por lo general, la Corte Suprema o una institución equivalente se encarga de que el presidente no se extralimite en sus funciones frente al Congreso, y que ninguno de los poderes viole la Constitución. El Poder Judicial no estará en buenas condiciones de desempeñar este rol si no es independiente del Poder Ejecutivo de turno.

En el gráfico 6.6 se muestra el índice de políticas con respecto a la medición de la independencia del Poder Judicial realizada por el Foro Económico Mundial, que se trató en el capítulo 4. La correlación entre estas dos mediciones es 0,835, y resulta significativa al nivel de confianza de 99%. Por consiguiente, la presencia de un árbitro razonablemente independiente resulta ser muy importante para determinar si el juego político genera políticas de buena calidad. Esta aseveración parece ser válida para cada una de las características de las políticas que se analizan en este estudio.

es el órgano más obvio para ocuparse de hacer cumplir la normativa en el sistema político. La burocracia desempeña un rol predominante en la implementación de las políticas y por eso es probable que algunas de sus características y capacidades repercutan en la calidad de la implementación. Por otra parte, la calidad de la burocracia también puede afectar a la capacidad de otros actores políticos para negociar y hacer cumplir acuerdos intertemporales. De hecho, la delegación de funciones en una burocracia competente podría, en algunos casos, ser la mejor manera de hacer

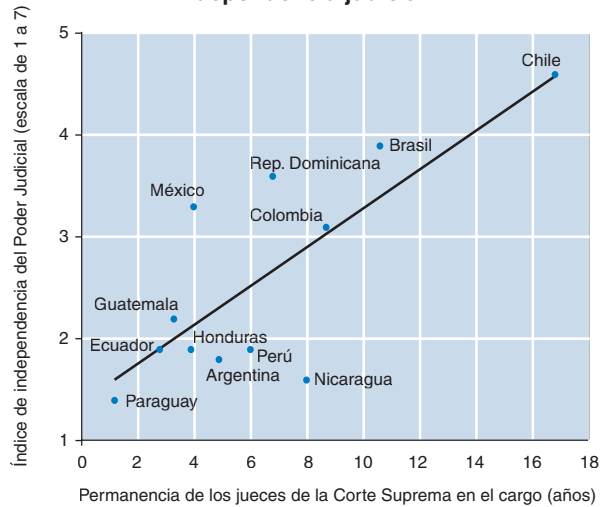


La conformación de un Poder Judicial independiente es un proceso complejo que por lo general requiere mucho tiempo. Esto puede verse en el gráfico 6.7, donde se muestra una fuerte correlación (0,771, significativa al nivel de confianza de 99%) entre la independencia del Poder Judicial y la duración de los mandatos de los jueces en la magistratura (véase también el cuadro 6.3). No cabe duda de que una Corte Suprema cuyos integrantes rotan con demasiada frecuencia tiene pocas probabilidades de adquirir mucha independencia. Dado que en la mayoría de los países es el presidente quien nombra a los jueces, es probable que en los países donde la permanencia de los jueces en sus funciones es breve la mayoría de los jueces de la Corte Suprema sea designada por el presidente de turno. Asimismo, es menos probable que los jueces que deben su cargo al presidente en funciones demuestren independencia del Poder Ejecutivo al emitir sus fallos.<sup>20</sup>

Como se explica en el capítulo 4, el Poder Judicial puede desempeñar otras funciones además de hacer cumplir los acuerdos políticos vigentes. Una de ellas es la de ejercer el poder de veto. Puede considerarse que la Corte Suprema tiene poder de veto siempre que se requiera su asentimiento para promulgar un cambio de políticas.<sup>21</sup> Algunos observadores sostienen que es más difícil modificar las políticas a medida que aumenta el número de jugadores con poder de veto.<sup>22</sup> Siguiendo la teoría del poder de veto, podría predecirse que los poderes judiciales más fuertes (más independientes) inducirían a la estabilidad de las políticas y a su inmovilidad. Es decir, incrementarían la “capacidad de decisión” del sistema político (*decisiveness*) pero reducirían su “determinación” (*resoluteness*), según los términos empleados por Cox y McCubbins.<sup>23</sup>

Para comprobar esta hipótesis, en este estudio se analizó la correlación entre la independencia del Poder Judicial y las mediciones de estabilidad de las políticas (concepto asociado al de determinación) y de adaptabilidad de las políticas (concepto asociado al de capacidad de decisión). Resulta ser que *ambas* características guardan una correlación

**GRÁFICO 6.7** Permanencia de los jueces de la Corte Suprema en el cargo e independencia judicial



Fuente: Foro Económico Mundial (2004) y Henisz (2000).

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002).

<sup>21</sup> Sousa (2005).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Tsebelis (2002).

<sup>23</sup> Cox y McCubbins (2001).

positiva con la independencia judicial (0,866 y 0,705, respectivamente, y en los dos casos significativas al nivel de confianza de 99%). Esta observación es contraria a lo que cabría esperar si uno considerara únicamente el rol del Poder Judicial como jugador con poder de veto, lo que sugeriría una relación negativa con la adaptabilidad de las políticas. Parece ser que los tribunales independientes de América Latina promueven la aplicación efectiva intertemporal, y que a través de este canal podrían incluso facilitar la adaptabilidad de las políticas. Por otra parte, la debilidad del Poder Judicial podría inducir a los actores políticos a tratar de poner en práctica sus políticas preferidas de manera rígida para impedir cambios futuros, limitando así su adaptabilidad.

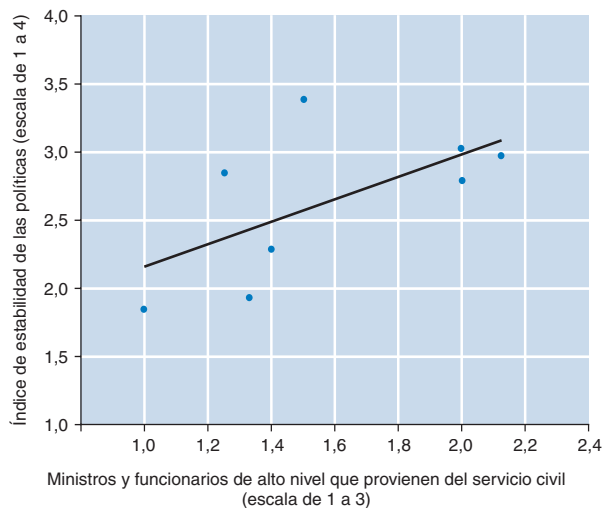
### El gabinete

En América Latina los ministros del gabinete desempeñan, individual o colectivamente, roles cruciales en todas las etapas del proceso de políticas. Es probable que las características relacionadas con la formación, operación, estabilidad y estructura de los gabinetes tengan efectos importantes en las propiedades de las políticas públicas. Por ejemplo, es probable que se requiera cierto grado de estabilidad del gabinete para promover políticas de largo plazo y para que los ministros participen en los programas y en la implementación de las políticas hasta su culminación. Es probable además que el cambio frecuente de los ministros del gabinete promueva una orientación de corto plazo y cambios frecuentes en las políticas. La mayor permanencia de los ministros también facilita el establecimiento de mejores relaciones con burócratas permanentes, que resultan esenciales para una implementación eficiente de las políticas. Los cambios frecuentes de

gabinete pueden dejar vacíos de liderazgo que pueden contribuir a la inercia burocrática e incluso a la corrupción. Si los ministros permanecen más tiempo en sus cargos pueden acumular experiencia valiosa y específica para el ámbito de políticas del que se ocupan y desarrollar aptitudes políticas y gerenciales que probablemente mejoren la calidad de su desempeño en sus diferentes funciones en la formulación de políticas.

De las muchas características de los gabinetes que podrían tener repercusiones en los rasgos de las políticas, este estudio se centró en dos aspectos que son particularmente congruentes con el énfasis que

**GRÁFICO 6.8** Proporción de ministros y funcionarios de alto nivel que provienen del servicio civil y estabilidad de las políticas



Fuente: Stein y Tommasi (2005), basado en parte en datos de Rauch y Evans (2000).

se pone en la longitud de los horizontes y en la institucionalización: la estabilidad/durabilidad de los ministros (la inversa del número de ministros por cartera en cada gobierno que se analizó en el capítulo 4) y la proporción de ministros que proceden de una carrera en la administración pública (indicador de institucionalización). Ambas variables tienen correlaciones positivas con las características de las políticas que se analizan en este estudio. En los gabinetes más estables se observa una correlación positiva con aspectos de las políticas tales como estabilidad, adaptabilidad y coordinación y coherencia. La correlación con el índice general de políticas es 0,464. Cuando existe una proporción elevada de ministros y funcionarios de alto nivel con una trayectoria en la administración pública, las políticas públicas tienden a ser más estables (la correlación es de 0,613), como se ilustra en el gráfico 6.8.<sup>24</sup>

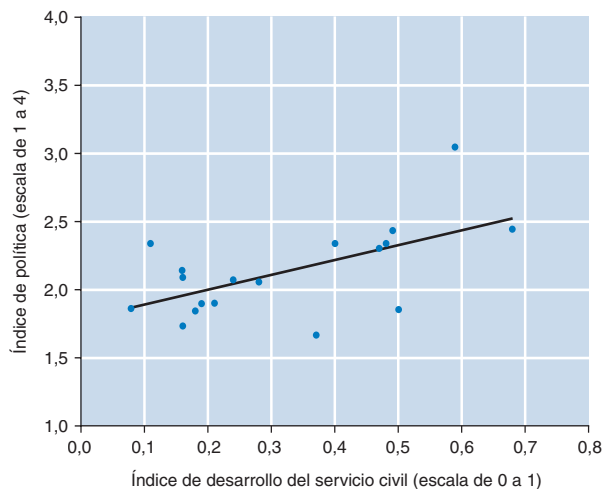
### *La burocracia*

Es probable que una burocracia fuerte y capaz mejore la calidad de la implementación de las políticas públicas, pero también tiene efectos de retroalimentación con otras etapas del proceso de políticas. El hecho de contar con una burocrática competente e independiente en la que pueda delegarse la decisión, formulación y implementación de algunas políticas podría facilitar la celebración de acuerdos intertemporales, sobre todo en ámbitos de políticas que se prestan a la politización y al oportunismo político. En las situaciones en que se puede optar entre las reglas y la discreción, y esta última puede conducir al oportunismo político, la delegación a una burocracia técnicamente competente puede facilitar la adaptabilidad y a la vez contener el oportunismo político. En cambio, cuando se carece de una burocracia competente, es más probable que las políticas se desvíen del interés público. Por ejemplo, es probable que las empresas afectadas por regulaciones económicas (o por determinados impuestos) centren sus esfuerzos en evadir unas y otros en la etapa de implementación.

En el capítulo 4 se introdujo un índice del desarrollo de los sistemas de administración pública en cada uno de los países latinoamericanos, índice que guarda una fuerte correlación con la mayoría de las características fundamentales de las políticas. Tal como se predijo, parece ser que una burocracia fuerte impide la influencia excesiva de intereses especiales en la etapa de implementación, lo que da lugar a políticas orientadas al interés público. La correlación con el índice de políticas, que se ilustra en el gráfico 6.9, es 0,588, lo cual resulta significativo al nivel de confianza de 95%.

---

<sup>24</sup> Véase también el cuadro 6.3. La medición de ministros y funcionarios nombrados con una trayectoria en la administración pública utilizada en el gráfico 6.8 fue tomada de Rauch y Evans (2000) y se basa en las respuestas a una encuesta de expertos que fueron clasificadas en una escala de 1 a 3. El apéndice de datos contiene más detalles. La correlación entre la proporción de ministros y otros altos funcionarios de los ministerios (secretarios y subsecretarios) con una carrera en el servicio civil y el índice de políticas es 0,411. Si bien las correlaciones entre ambas variables del gabinete y los índices de política no son estadísticamente significativas, esto se debe al tamaño muy reducido de la muestra de países (ocho) de los que se dispone de datos sobre el gabinete. La significancia estadística es un criterio demasiado exigente para imponerlo en una muestra tan pequeña.

**GRÁFICO 6.9** El desarrollo del servicio civil y la calidad de las políticas

Fuente: Stein y Tommasi (2005), y Zuvanic e Iacoviello (2005).

### *Reglas electorales, fragmentación del sistema de partidos y poderes partidarios de los presidentes*

Se ha prestado considerable atención a varias características de las democracias presidenciales (además de las que se han subrayado hasta ahora en este capítulo), debido a sus potenciales repercusiones en la gobernabilidad (y por lo tanto, en la formulación de políticas). Los resultados que se presentan en el cuadro 6.3 indican que las predicciones de la literatura especializada en cuanto al impacto que estas variables podrían tener

sobre la calidad de las políticas públicas no siempre se cumplen para los indicadores y la muestra de países utilizados en este estudio, por lo menos al nivel de las correlaciones simples y parciales. En aras de la brevedad, aquí solo se plantea un breve ejemplo.

El grado de proporcionalidad de la representación inducida por las reglas electorales es un aspecto que ha recibido considerable atención. Se prevé que reglas electorales más proporcionales den lugar a una mejor representación, pero reduzcan la efectividad de las políticas.<sup>25</sup> Las reglas electorales que conducen a una correspondencia más estrecha entre la proporción de los votos y la proporción de los escaños, así como otras características del sistema electoral, están asociadas a sistemas de partidos más fragmentados y a presidentes con menores poderes derivados de su partido (véase en el capítulo 3 la descripción de las diferentes fuentes institucionales de fragmentación del sistema de partidos y de los poderes partidarios de los presidentes).

En las tres últimas líneas del cuadro 6.3 se presentan indicadores tradicionales de estos conceptos (proporcionalidad del sistema electoral, número efectivo de partidos legislativos y contingente unicameral o en la Cámara baja del partido al que pertenece el presidente) y su correlación con las características de las políticas. Ninguno de estos indicadores parece mantener una correlación significativa con los índices de efectividad de las políticas analizadas en este estudio. Esto parece indicar que es difícil generalizar los efectos directos de las reglas institucionales y de las configuraciones políticas sobre la naturaleza de la formulación de políticas y las características de las políticas. Como

<sup>25</sup> Payne et al. (2002).

sugiere el marco conceptual de este informe, parece ser necesario un análisis más interactivo y con más matices. Esto constituye una fuerte motivación para realizar estudios de país más detallados. Una primera aproximación de esos estudios de países se refleja en el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas que está llevando a cabo la Red Latinoamericana de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. En el próximo capítulo se resume parte de este esfuerzo.

## Conclusiones preliminares

En el cuadro 6.4 se resumen las correlaciones principales identificadas en este capítulo. Los países (cuya lista aparece en la primera columna) están agrupados en cuatro categorías con respecto al valor del índice de políticas: “muy alta” (en el caso de Chile), “alta”, “media” y “baja”. Dentro de cada grupo, los países se presentan en orden alfabético. En las otras columnas se indican valores de algunas de las variables institucionales clave identificadas en el análisis precedente. Los casos en que el país presenta un valor relativamente alto para la variable en cuestión están sombreados en azul oscuro. Los casos de valores intermedios están sombreados en celeste y los casos de valores relativamente bajos no están sombreados.

Los países con altos valores para el índice de políticas tienden a tener altos valores en relación con muchas de las variables institucionales que se subrayan en este estudio. Obsérvese el país con el valor más alto del índice de políticas: Chile. Todas las celdas correspondientes a Chile, con excepción de la que concierne a la institucionalización de los partidos políticos están sombreadas en azul oscuro, lo que indica altos valores en las categorías correspondientes. En el otro extremo del espectro, los países con los valores más bajos del índice de políticas tienden a tener en su mayoría celdas blancas o celestes.

En términos más generales, el cuadro muestra claramente que algunas de las principales características de comportamiento están interrelacionadas. La elevada concentración de celdas azul oscuro en la parte superior del cuadro sugiere que las variables no son independientes. Por ejemplo, los países con Congresos más fuertes tienden a tener un Poder Judicial más independiente y también mejores políticas.

Esto no resulta sorprendente desde el punto de vista del marco conceptual de este informe y de los estudios de países realizados como antecedentes de este trabajo. Muchas de estas variables institucionales, como un Congreso fuerte muy involucrado en la formulación de políticas o una Corte Suprema independiente, reflejan el comportamiento en equilibrio de varios actores políticos importantes. Si la Corte Suprema puede mantener o desarrollar su independencia, es porque resulta beneficioso para otros actores importantes (como el presidente) el no interferir en ese órgano con el fin de obtener provechos políticos a corto plazo. La fortaleza de los Congresos y la independencia del Poder Judicial no se logran de la noche a la mañana, sino que son el resultado de procesos de inversión en la calidad y la credibilidad de dichas instituciones, y esos procesos están relacionados entre sí.

En algunos casos, estos procesos pueden producir equilibrios caracterizados por una dinámica institucional virtuosa. El Poder Ejecutivo no interfiere con la Corte Suprema,

Cuadro 6.4 Las instituciones políticas y las cualidades de las políticas

País (según el índice de política)	Índice de capacidad del Congreso	Independencia judicial	Institucionalización del sistema de partidos	Nacionalización del sistema de partidos <sup>a</sup>	Partidos programáticos	Desarrollo de la administración pública
Muy Alto						
Chile	Alto	4,60	65	0,90	8,00	0,59
Alto						
Brasil	Alto	3,90	59	0,64	2,00	0,68
Colombia	Alto	3,10	60	—	0,00	0,47
Costa Rica	Medio	3,80	61	0,85	1,00	0,49
El Salvador	Medio	2,90	66	0,83	7,00	0,11
México	Medio	3,30	67	0,78	2,00	0,40
Uruguay	Alto	4,80	76	0,89	7,00	0,48
Medio						
Bolivia	Medio	1,70	56	0,71	0,00	0,24
Rep. Dominicana	Bajo	3,60	74	0,84	0,00	0,28
Honduras	Bajo	1,90	68	0,91	2,00	0,16
Perú	Bajo	1,90	53	0,50	0,00	0,16
Bajo						
Argentina	Bajo	1,80	62	0,59	2,00	0,50
Ecuador	Medio	1,90	53	0,74	1,00	0,18
Guatemala	Bajo	2,20	48	0,76	0,00	0,21
Nicaragua	Medio	1,60	70	0,88	8,00	0,19
Panamá	Medio	2,20	67	0,78	0,00	0,08
Paraguay	Medio	1,40	64	0,73	1,00	0,16
Venezuela	Medio	1,20	55	0,61	0,00	0,37

—No está disponible.

<sup>a</sup> No se dispone de suficientes datos sobre la nacionalización del sistema de partidos en relación con Colombia para 2002. En el caso de Ecuador, los datos sobre la nacionalización del sistema de partidos corresponden a 1998.

*Nota:* Los países se clasifican primero según su índice de política ("muy alto", "alto", "medio" y "bajo") y después alfabéticamente en cada grupo. Los valores de cada variable correspondientes a cada país están sombreados: el azul oscuro representa valores "muy altos" o "altos", el celeste representa un valor "mediano" y el blanco (sin sombreado) indica valores "bajos".

*Fuente:* Stein y Tommasi (2005), Jones (2005), Zuvanich e Iacoviello (2005) y Foro Económico Mundial (2004).

y esto ayuda a realzar la independencia y la reputación de esta última. Un Poder Judicial fuerte e independiente tenderá a hacer que se respete debidamente el campo de acción y las prerrogativas de otros ámbitos institucionales como el Congreso, lo que a su vez dará más incentivos a los legisladores para invertir en sus capacidades individuales y colectivas, y así sucesivamente.

Pero estos procesos también pueden dar como resultado una dinámica institucional viciosa, donde tiende a ocurrir lo contrario. El Poder Ejecutivo optará por interferir en el Poder Judicial y usurpar las atribuciones del Congreso, reduciendo los incentivos a invertir en carreras legislativas y en la institucionalización y el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Este análisis indica que los incentivos del presidente, la fuerza del Congreso y la independencia de la Corte Suprema de un país probablemente estén determinados en equilibrio en forma conjunta y que todos estos factores asociados probablemente tengan un efecto en la calidad de las políticas del país. Esto, a su vez, sugiere lo que los economistas podrían llamar la presencia de una multiplicidad de equilibrios. Si, por alguna razón, un sistema político dado entra en un círculo virtuoso, es probable que se vaya fortaleciendo conforme pasa el tiempo, pero tenderá a ocurrir lo contrario cuando no hay tiempo para que se generen círculos virtuosos o si, una vez creados, estos se interrumpen.<sup>26</sup> Todo ello señala la importancia que tienen los eventos históricos concretos o las coyunturas políticas críticas, así como la personalidad y las cualidades de los líderes, que inducen a una dependencia de la trayectoria (*path dependence*). En el capítulo siguiente se vuelven a tratar las interdependencias entre esos factores en algunos países latinoamericanos. En el recuadro 6.2 se aborda el tema conexo de las interrupciones constitucionales.

---

<sup>26</sup> Mailath, Morris y Postlewaite (2001).

**Recuadro 6.2** Interrupciones constitucionales

Una de las inquietudes fundamentales en torno a las instituciones políticas y la gobernabilidad en América Latina está asociada a la recurrencia de episodios de gobiernos interrumpidos antes de la finalización de los mandatos. Hasta hace unas pocas décadas, en América Latina eran frecuentes los golpes de Estado y los gobiernos militares. La mayoría de los países de la región han logrado deshacerse en los últimos años de los gobiernos militares, pero siguen repitiéndose las interrupciones constitucionales (es decir, cuando el presidente o el Congreso no concluyen el mandato para el cual fueron elegidos). Desde principios del decenio de 1980 (cuando se dio el retorno a la democracia) hubo 14 interrupciones constitucionales en los 18 países analizados en este estudio. Estas interrupciones (o, más precisamente, la ausencia de ellas) podrían ser indicadoras de la institucionalización del régimen político.

No es de sorprender que un alto porcentaje de interrupciones constitucionales esté asociado con bajos valores en los índices de varias de las características de las políticas públicas discutidas en este capítulo, sobre todo la estabilidad.<sup>1</sup> Tampoco es de sorprender que las interrupciones constitucionales estén asociadas con bajos niveles de algunas variables clave que describen el grado de institucionalización y la calidad de los incentivos en el proceso de formulación de políticas. Las interrupciones constitucionales están asociadas con un Congreso débil (y obstructivo), un Poder Judicial dependiente y un sistema de partidos frágil.

Estas conclusiones refuerzan las ideas desarrolladas en este informe. Es probable que cuando las instituciones no funcionan debidamente se genere un descontento tal que aumenten las probabilidades de que se produzca una interrupción constitucional. Pero, a su vez, esas interrupciones (y la expectativa de que es probable que ocurran), acortan los horizontes de los actores políticos, dando lugar a estrategias más oportunistas y de corto plazo y a la falta de inversión en el desarrollo de capacidades de formulación de políticas y de mejores instituciones.

Pese a los factores que hacen que todas estas características sean interdependientes, en ciertas configuraciones institucionales es más alta la probabilidad de que se produzca una interrupción constitucional (un tema que ha preocupado desde hace mucho a los politólogos, sobre todo en el caso de las democracias presidenciales como las latinoamericanas). Algunos autores han sostenido que los sistemas presidenciales, en contraposición a los regímenes parlamentarios, plantean problemas especiales para la estabilidad democrática, en vista de la debilidad de los incentivos inherentes a los sistemas presidenciales para formar coaliciones y mantenerlas.<sup>2</sup> Otros han señalado que la estabilidad de las democracias presidenciales puede ser problemática sobre todo en el contexto de sistemas multipartidarios.<sup>3</sup> En trabajos recientes se ha indicado que las democracias presidenciales en las cuales el partido oficial no controla la legislatura



## Recuadro 6.2 Interrupciones constitucionales (continuación)

constituyen un problema solamente si el presidente no está dispuesto o no está en condiciones de formar una coalición mayoritaria (o casi mayoritaria).<sup>4</sup>

Siguiendo esta misma línea, en este estudio se analizaron los vínculos entre las interrupciones constitucionales y el tipo de gobierno (mayoritario o minoritario, partido único o coalición) en una muestra de 98 gobiernos democráticos en 18 países de América Latina entre 1978 y 2005. La evidencia empírica, que se resume en el cuadro que figura a continuación, coincide con las conclusiones de Chasquetti (1999) y Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004). La estabilidad democrática corre mayor riesgo en el caso de los gobiernos minoritarios. De hecho, este tipo de gobierno tiene cinco veces más probabilidades de padecer interrupciones constitucionales que los gobiernos mayoritarios o casi mayoritarios. No obstante, el hecho de que se logre una mayoría o casi una mayoría en el Congreso con un partido único o mediante una coalición no parece tener efecto sobre la incidencia de las interrupciones constitucionales. Por lo tanto, y particularmente en el caso de los sistemas multipartidistas que tienden a producir congresos fragmentados, sería muy conveniente investigar la capacidad de los presidentes para formar y mantener coaliciones mayoritarias. En el capítulo 7 se retoman estos temas de la formulación de políticas en sistemas fragmentados, centrándose en dos casos que contrastan entre sí: Brasil y Ecuador.

### Tipo de gobierno e interrupciones constitucionales

	Casi mayoritario			Minoritario		
	Número de gobiernos	Número de interrupciones constitucionales	Proporción (%)	Número de gobiernos	Número de interrupciones constitucionales	Proporción (%)
Un solo partido	36	2	5,6	19	5	26,3
Coalición	28	2	7,1	15	5	33,3
Total	64	4	6,3	34	10	29,4

Fuente: Payne et al. (2002); Chasquetti (2004) y recopilación de los autores.

<sup>1</sup> El valor de la correlación entre interrupciones constitucionales y estabilidad es -0,667 y resulta significativo al 99%. Es evidente que en estos casos la causalidad no es unidireccional: el proceso es interactivo. Es probable que una interrupción constitucional induzca horizontes más cortos, volatilidad de las políticas y mala coordinación, pero también es probable que una política deficiente induzca resultados económicos y sociales también deficientes, y estos son un caldo de cultivo para las interrupciones constitucionales. A los efectos de esta correlación, las interrupciones constitucionales de cada país se midieron como la proporción de períodos presidenciales desde 1978 o desde el retorno a la democracia que fueron interrumpidos, ya sea porque el presidente o la Legislatura no completaron sus mandatos.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Linz (1990).

<sup>3</sup> Por ejemplo, Mainwaring (1993).

<sup>4</sup> Chasquetti (1999); Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004).

