

La formulación de políticas en diferentes países

Se requiere un enfoque de equilibrio general para entender por qué instituciones políticas similares pueden producir resultados de política diferentes en diferentes países.

En el capítulo 6 se presenta una perspectiva de las conexiones que existen entre el proceso de formulación de políticas (PFP) y los resultados de política pública, y se muestra cómo algunos aspectos cruciales de este proceso (por ejemplo, las capacidades que tenga el Congreso para formular políticas, el grado de institucionalización de los partidos y su carácter programático o la independencia del Poder Judicial) pueden tener un impacto importante en la calidad de las políticas públicas. Si bien en dicho capítulo se enfatiza que estos aspectos no son independientes unos de otros, no se muestra en toda su riqueza la dinámica del funcionamiento de los PFP en equilibrio general, ni tampoco las repercusiones que tienen en la política pública.

El presente capítulo, en lugar de centrarse en algunos aspectos específicos del PFP, da una rápida ojeada a la manera en que funciona el proceso en algunos países, basándose en gran medida en estudios de países realizados en el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de políticas de la Red de Centros de Investigación del BID. El proyecto incluía inicialmente 10 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), pero posteriormente fue ampliado para incluir a tres más (Costa Rica, Guatemala y Jamaica). En aras de la brevedad, en este capítulo se examinarán cinco de esos países.

El primero es Chile. La elección resulta obvia, dado que este país está bien ubicado en cada uno de los aspectos de las políticas públicas que se trataron en el capítulo 2, y es el único que obtiene un índice global “muy alto”. El resto de los países fueron escogidos para ilustrar varios aspectos importantes. Uno de ellos es la relación inversa que puede llegar a existir entre la representatividad (o grado de inclusión) y la efectividad de las políticas. Varios países, entre ellos Colombia, México, Paraguay y Venezuela, han avanzado hacia una mayor inclusión y participación, aunque en algunos casos a expensas de cierta

efectividad de las políticas. Para ilustrar este punto, en la segunda sección del capítulo se analiza esta relación inversa en el contexto de los cambios introducidos en el PFP de Colombia con la Constitución de 1991.

En la tercera sección del capítulo se destacan los desafíos que conlleva la formulación de políticas en un contexto de sistemas políticos muy fragmentados, para lo cual se contrastan los casos de Brasil y Ecuador. Estos países tienen los sistemas de partidos más fragmentados de la región, además de compartir otras características importantes. En ambos casos, el presidente tiene fuertes facultades legislativas, en parte compensar el débil apoyo que tiene en la legislatura, resultado de la alta fragmentación. En ambos países, los legisladores son elegidos mediante listas abiertas, lo que propicia una conexión más directa entre los legisladores y el electorado. Sin embargo, mientras que en Brasil hay una democracia estable y políticas públicas razonablemente buenas, en Ecuador la calidad de las políticas es deficiente y los presidentes a menudo se ven involucrados en difíciles batallas por su supervivencia política. Estos resultados contrastantes se pueden atribuir a varios factores, uno de los cuales es la capacidad del presidente de Brasil para armar y mantener una coalición estable.

Estas tres secciones se complementan con un recuadro basado en el caso de Costa Rica, donde se presenta una manera alternativa (y, en este caso, razonablemente exitosa) de formular políticas: tanto el presidente como la legislatura son comparativamente débiles en cuanto a sus facultades constitucionales, y una parte importante de la formulación de políticas se delega a instituciones autónomas.

La formulación de políticas en un entorno institucionalizado: el caso de Chile¹

Como cualquier otro país, Chile tiene que enfrentar ciertas aspiraciones insatisfechas, y sus resultados socioeconómicos, así como el funcionamiento de su sistema de formulación de políticas, han sido en algunos casos objeto de críticas. Aunque la pobreza se haya reducido a la mitad de 1990 a 2003, bajando de casi el 40% al 19% de la población, la desigualdad del ingreso no ha disminuido. Un gran porcentaje de chilenos está insatisfecho con los “enclaves autoritarios”, resabios del gobierno de Augusto Pinochet, y la participación política, sobre todo la de los jóvenes, es baja.²

Aun así, de todos los países incluidos en este estudio, Chile es el que tiene las mejores características de las políticas públicas. Es el que tiene el valor más alto del índice de políticas y de la mayoría de los componentes de ese índice. Estas mediciones numéricas se confirman en los casos analizados en el estudio de casos sobre Chile en el que se basa esta sección.³

¹ Esta sección se basa en gran medida en Aninat et al. (2004), pero cabe aclarar que estos autores no son responsables de la interpretación que se hace en este capítulo.

² Véanse, por ejemplo, los ensayos que se presentan en Drake y Jaksic (1999). La mayoría de esos enclaves fueron desmantelados en los últimos años.

³ Aninat et al. (2004).

Chile restableció el régimen democrático de gobierno en marzo de 1990, después de casi 17 años de dictadura. La estructura política actual, al igual que el sistema de formulación de políticas, representa una combinación de cambio y continuidad con respecto a la historia de la democracia del país antes de la dictadura.

La Constitución que redactaron las autoridades militares en 1980, y que fue reformada en 1989 y 1991 en el momento de la transición a la democracia, estableció algunas características importantes de las instituciones políticas chilenas, como una presidencia muy fuerte; un sistema electoral que favorece la formación de dos coaliciones fuertes y estables y que tiende a producir una sobrerrepresentación de la coalición que ocupa el segundo lugar por su tamaño; y la presencia de un número importante de “enclaves autoritarios”.⁴

El presidente de Chile es muy poderoso (véase el cuadro 3.5 del capítulo 3) y tiene un control considerable sobre la agenda legislativa. Esto, sumado a su poder de veto y a su iniciativa exclusiva en una serie de esferas de política, otorga al presidente un poder casi monopólico sobre la agenda de gobierno.

Pero si bien el presidente goza de mucho poder, el sistema chileno de formulación de políticas está lleno de jugadores con poder de veto, inicialmente incorporados en la Constitución por el gobierno militar saliente para impedir que los gobiernos electos subsiguientes efectuaran cambios en las políticas. Entre los actores con poder de veto figura un Congreso bicameral, un contralor general y un Poder Judicial independiente que incluye tribunales ordinarios, un tribunal constitucional y un tribunal electoral. Existen también otros frenos y contrapesos menos tradicionales (y más controversiales), entre los cuales se incluye la presencia en la Cámara alta de senadores designados y una considerable autonomía de las fuerzas armadas.

Con todo, algunas características de la estructura política chilena con respecto a sus instituciones y a sus políticas son sorprendentes. Aunque el país cuenta con un Poder Ejecutivo fuerte en términos de prerrogativas constitucionales, también tiene uno de los congresos más fuertes, como queda demostrado por la alta puntuación del índice de capacidades del Congreso. Si bien el sistema cuenta con numerosos jugadores con poder de veto, en muchas áreas se percibe que sus políticas tienen una buena capacidad de adaptación en comparación con el resto de los países examinados en este estudio. A continuación se tratan estas aparentes contradicciones dentro del contexto más general del PFP chileno.

El Congreso chileno en el contexto latinoamericano

Los legisladores chilenos no tienen acceso a información técnica de la misma calidad que el Poder Ejecutivo y, como se señaló, las facultades legislativas del presidente son muy fuertes.

No obstante, el Congreso chileno es uno de los más fuertes de América Latina en lo que se refiere a su rol en el PFP. Como se observa en el cuadro 3.6 del capítulo 3, la

⁴ En el momento de redactar este informe, varios de los principales partidos políticos habían convenido en realizar una reforma constitucional que depuraría de la Constitución muchos de estos vestigios de la dictadura, y en el Congreso ya se estaba debatiendo la reforma.

institución registra uno de los niveles más altos de especialización técnica de la región (gracias a su sistema de comisiones). Los legisladores tienen un nivel de estudios relativamente elevado y una larga carrera en el Congreso, por lo que sus niveles de conocimiento técnico son altos en comparación con la mayoría de los países de América Latina. Si bien en Chile (como en el resto de la región) la opinión pública sobre el Congreso es baja en términos absolutos, es la segunda más alta de América Latina.⁵ Un escaño en la Cámara baja (y más aún en el Senado) es un cargo de alto perfil y muy codiciado entre los políticos chilenos.

Pese a la fuerza del Poder Ejecutivo y al hecho de que algunas negociaciones importantes dentro de los partidos y entre ellos no necesariamente tienen lugar en el Congreso, este constituye una importante arena política y de formulación de políticas. En la legislatura nacional se debaten abiertamente, se aprueban y se hacen cumplir asuntos cruciales de la política y de las políticas públicas.⁶ El nivel de debate y de transparencia en el Congreso chileno es muy elevado.

La formulación de políticas en Chile⁷

La Constitución dota al presidente de Chile de mucho poder. Sin embargo, los tres presidentes que asumieron el mando desde el retorno a la democracia (Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos) han ejercido esa facultad de manera relativamente cuidadosa y consensuada. No cabe duda de que el presidente chileno fija el programa de gobierno en el PFP ni de que tiene herramientas suficientes a su disposición para, ocasionalmente, ejercer presión y lograr que se aprueben sus medidas preferidas. Muchas políticas importantes se elaboran principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces y políticamente hábiles). Existe una práctica de negociación y acuerdo que opera en varias etapas, que por lo general siguen una secuencia determinada.⁸ Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias relativamente fuertes, en un principio el presidente trata de generar consenso para sus políticas dentro de su propio partido, y luego dentro de su propia coalición, por lo general, negociando con los dirigentes de los otros partidos que forman parte de ella. Luego comienzan las interacciones con la oposición, generalmente en foros abiertos, como el Congreso.

El aporte técnico se incorpora al PFP en múltiples nodos. En Chile el gabinete y la burocracia son muy sólidos en comparación con los estándares de la región. Además, el país cuenta con varios centros de estudios bien establecidos, razonablemente bien dota-

⁵ Según una medición de la efectividad de los órganos legislativos del Foro Económico Mundial (que puede interpretarse como una opinión “pública” de ejecutivos de empresas), Chile ocupa el primer lugar en América Latina.

⁶ En el trabajo de Aninat et al. (2004) se presentan varios casos a modo de ejemplo.

⁷ Esta descripción de la formulación de políticas en Chile es una versión estilizada del proceso que se emplea en muchos ámbitos (inclusive en la mayoría de las políticas económicas y sociales). El proceso se distingue claramente y es más controvertido en algunas esferas, como la de los derechos humanos.

⁸ En aras de la simplicidad se describe una secuencia “típica”, aunque cada negociación tiene una secuencia específica que varía según el tema.

dos de personal, y con vínculos institucionalizados con diferentes partidos y coaliciones políticas.

En un sistema con muchos jugadores con poder de veto y un presidente con gran autoridad para fijar el programa de gobierno resulta difícil promulgar políticas, y se hace necesario recurrir a negociaciones, concesiones y, ocasionalmente, a la distribución de algunos beneficios particulares. Una vez promulgadas las políticas, los resultados obtenidos durante estas negociaciones son muy estables y la política goza de mucha credibilidad (como se ve en los indicadores de este estudio). Gracias a su estabilidad, las políticas se convierten en poderosas monedas de cambio en el ámbito político. Es más, la elevada institucionalización de los partidos les permite garantizar el cumplimiento intertemporal de estas negociaciones, lo que reduce al mínimo los costos de las transacciones y las consiguientes distorsiones.

El sistema de partidos

Actualmente los partidos políticos chilenos son relativamente moderados, pragmáticos pero programáticos, y están muy institucionalizados. Se ha mantenido la tradición de tres bloques ideológicos: izquierda, centro y derecha, pero con un alto grado de convergencia. Por ejemplo, los partidos socialistas siguen recibiendo su proporción histórica de respaldo electoral, aun cuando su orientación ideológica izquierdista se haya moderado considerablemente. Desde 1990 existen seis partidos políticos con representación en el Congreso, organizados en dos coaliciones nacionales: la Concertación (de centro-izquierda) y la Alianza (de derecha) que se formaron en torno al plebiscito de 1988 convocado para decidir si Augusto Pinochet debería o no seguir siendo presidente.

El funcionamiento del sistema de partidos chileno está sujeto a la influencia de un tipo peculiar de sistema electoral de representación proporcional, en el cual se eligen solo dos escaños en cada distrito (“sistema binominal”). Cada una de las listas (coaliciones/partidos) que reciben el mayor número de votos obtiene uno de los dos escaños que le corresponde a cada distrito. Si la lista que queda en primer lugar gana por una relación de más de dos a uno, ambos escaños del distrito pasan a la lista ganadora.

Este sistema electoral reduce el número de actores relevantes al alentar a los partidos a formar coaliciones. Junto con el requisito de que únicamente pueden formarse coaliciones en el ámbito nacional (por lo que deben respetarse en todos los distritos electorales), este mecanismo fortalece el liderazgo nacional de los partidos. Existe un fuerte incentivo a formar coaliciones a nivel de distrito, porque cuando el partido ganador obtiene por lo menos el doble del número de votos que su rival, se hace acreedor al 100% de los escaños. Si una lista queda en segundo lugar, aunque solo haya obtenido ligeramente más de la mitad de los votos de la lista ganadora, tiene derecho al 50% de los escaños que se están disputando. La disposición de que las coaliciones deban respetarse en el ámbito nacional lleva a los partidos a formar coaliciones nacionales de amplia cobertura. Como es difícil formar coaliciones que garanticen más de dos tercios de los votos en cada distrito, y resulta relativamente sencillo obtener un tercio de los votos, el resultado natural es que se formen dos coaliciones nacionales.

Cualquier partido que quiera abandonar una coalición tendrá que pagar un alto precio. Esto ha sido fundamental para mantener unidas las coaliciones en Chile durante

muchos años, aun cuando estén conformadas por partidos con diferentes plataformas en distintos temas y dirigentes políticos con fuertes rivalidades personales. A pesar de las tan publicitadas disputas internas en las coaliciones, ambas se han mantenido unidas debido a la presión que ejercen los miembros del Congreso sobre sus respectivos dirigentes partidarios, porque saben que si las coaliciones se desintegran, corren peligro sus posibilidades de reelección.

Las continuas negociaciones de los partidos dentro de las coaliciones para decidir qué candidatos formarán parte de la lista en cada distrito fortalecen el liderazgo nacional de los partidos (pese a que los candidatos apoyados por la dirigencia nacional de los partidos también deben ser atractivos al interior de sus distritos). El sistema electoral de legisladores no impone límites a las posibilidades de reelección, y esto, aunado a la necesidad de que los candidatos cuenten con un vigoroso apoyo local, estimula a los políticos a seguir carreras legislativas de larga duración. En Chile el 75% de los miembros del Congreso vuelve a ser nominado y aproximadamente el 60% es reelegido. Esta tasa de reelección es una de las más altas de América Latina.

El sistema binominal reduce el número de actores relevantes a unos pocos partidos organizados en dos coaliciones estables y de amplia cobertura, lo cual fortalece el liderazgo del partido pero al mismo tiempo alienta a los políticos a responder a las necesidades de sus jurisdicciones y a seguir carreras legislativas largas. Por último, en vista de lo difícil que sería para una coalición obtener el doble de votos que la otra en cualquier distrito, en el sistema binominal la representación de cada coalición en el Congreso gira en torno al 50% de los miembros de cada cámara.⁹

Resumen

El PFP chileno se caracteriza principalmente por un sistema de partidos con dos coaliciones formadas desde hace mucho tiempo, un Poder Ejecutivo fuerte que controla en los hechos el programa de gobierno, un Poder Judicial relativamente independiente, una burocracia relativamente libre de corrupción (comparable con las de los países de la OCDE), y una serie de jugadores con poder de veto en el PFP que permite a los actores que se ven perjudicados bloquear los cambios.¹⁰ El reducido número de actores que interactúan en forma repetida, así como la previsibilidad de la implementación de las políticas y su efectivo cumplimiento, da lugar a un PFP con bajos costos de transacción e intercambios políticos intertemporales creíbles.

Chile parece encontrarse en la senda de la consolidación institucional y de políticas. Los gobiernos democráticos iniciales mantuvieron el núcleo de las reformas económicas emprendidas durante la dictadura militar, sin dejar de avanzar (aunque lentamente, según algunas opiniones) en el frente social y democrático. Estos pasos se han dado con

⁹ El sistema binominal también discrimina contra terceros partidos que no forman parte de las principales coaliciones. Esta falta de proporcionalidad es lo que genera las mayores críticas al sistema, que algunos consideran como otro vestigio de la dictadura. En este estudio se sugiere que al evaluar los pros y los contras, deberán considerarse los efectos del equilibrio general del sistema en el PFP.

¹⁰ En los ámbitos de derechos humanos y política militar se debe incluir a las fuerzas armadas entre los jugadores con poder de veto.

un estilo de formulación de políticas mucho más consensuado e institucionalizado que el de otros países latinoamericanos.

El delicado equilibrio entre inclusión y efectividad: el caso de Colombia

Tras varios decenios en los que la mayoría de los países latinoamericanos pasó con frecuencia de la democracia a gobiernos militares y viceversa, en los años ochenta los países de la región retornaron gradualmente al régimen democrático. Pero no todas las democracias son iguales. Si bien en algunas hay un grado relativamente elevado de inclusión, en otras se excluyen ciertos partidos o sectores de la población, ya sea explícitamente o porque las reglas electorales y constitucionales impiden una representación adecuada de las minorías. Si bien algunas producen gobiernos decisivos capaces de adoptar y poner en práctica con eficacia sus políticas, otras tienden a generar bloqueos en la legislatura, y padecen graves problemas de gobernabilidad. Es bastante obvio que tanto la inclusión (o la representatividad) como la efectividad son rasgos deseables; el problema es que a veces no es sencillo avanzar en uno de ellos sin retroceder en el otro.

Considérese, por ejemplo, el impacto de las reglas electorales. Un sistema de representación proporcional con distritos de gran magnitud tendrá un alto grado de representatividad, porque la proporción de escaños que se asigna a cada partido coincidirá más con la proporción de votos que corresponden a cada uno. En el límite de la proporcionalidad perfecta, el número de partidos sería elevado y ningún grupo de electores de tamaño considerable quedaría sin representación. Sin embargo, a menos que se den las condiciones para que el gobierno pueda formar y sostener una coalición mayoritaria, los sistemas multipartidistas son más propensos a terminar en bloqueos legislativos, e incluso a producir interrupciones democráticas. En el otro extremo del espectro, los sistemas mayoritarios o de pluralidad dejan a algunos grupos sin representación, pero tienen muchas más probabilidades de producir gobiernos mayoritarios que puedan llevar a la práctica sus políticas.

En los últimos decenios, los países latinoamericanos tendieron a avanzar hacia un mayor grado de inclusión. Esto resulta evidente en los casos de países que han pasado de una dictadura a la democracia, pero dicha tendencia es más amplia. En Perú, además del retorno al régimen democrático, los años ochenta se caracterizaron por la significativa expansión del sufragio. Aun los países que habían estado regidos por gobiernos democráticos durante muchos decenios se abrieron hacia una mayor inclusión. En México el final de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dio lugar a cambios importantes en cuanto a la representación de las minorías políticas. Sumada a las elecciones para gobernadores, esta situación ofreció nuevas oportunidades para que los políticos lanzaran sus carreras fuera del control de los dirigentes del PRI. En Venezuela, caso que se trata con más detenimiento en el capítulo 11, la introducción de elecciones de gobernadores tuvo un impacto similar, porque rompió el fuerte control de las carreras políticas que había sido ejercido firmemente por los dirigentes nacionales de los dos partidos tradicionales —Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)— y terminó con el acuerdo de colusión entre estos partidos que

existía desde el Pacto de Punto Fijo.¹¹ En Colombia la adopción de la Constitución de 1991 también representó un avance hacia una mayor inclusión en un sistema político en el que la izquierda había quedado tradicionalmente excluida y había recurrido a medios no democráticos de expresión: los movimientos guerrilleros.

En lugar de abordar cada uno de estos casos, en esta sección se tratará solo el de Colombia a fin de ilustrar el delicado equilibrio (o la relación inversa) que puede existir entre la inclusión y la efectividad de las políticas, así como la búsqueda de una posición satisfactoria en estas dos dimensiones a través del cambio institucional.

La Constitución de 1991 y el PFP colombiano

Uno de los componentes fundamentales del PFP de Colombia antes de la Constitución de 1991 era el Frente Nacional, un acuerdo entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, para repartirse el poder, alternándose la presidencia y manteniendo una estricta paridad en los principales escenarios de formulación de políticas, como el Congreso, el gabinete, los tribunales, las gobernaciones y las alcaldías.¹² Si bien el Frente Nacional estuvo formalmente en vigencia entre 1958 y 1974, varias de sus características principales se extendieron hasta fines del decenio de 1980.

Durante este extenso período del Frente Nacional, en Colombia existía un proceso de formulación de políticas relativamente efectivo. El crecimiento era vigoroso y registró un promedio de 4,7% entre 1950 y 1990. El déficit fiscal era bajo y la política fiscal desempeñaba un papel estabilizador, asistida por mecanismos como el Fondo de Estabilización del Café. En la región se percibía que Colombia había evitado las tendencias populistas que prevalecían en esa época en el resto de América Latina.¹³

En el PFP que operaba antes de 1991 el presidente era institucionalmente muy poderoso, al igual que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, generalmente encabezado por un respetado tecnócrata. Las reglas del juego político restringían el rol del Congreso en la política económica y fortalecían la capacidad de toma de decisiones del gobierno. La coalición del Frente Nacional, sustentada mediante nombramientos a cargos de gabinete y gobernadores, aseguraba una amplia mayoría en el Congreso. Si bien la estructura de comisiones daba cierto incentivo para que los legisladores se especializaran y adquirieran experiencia política, las reglas electorales los llevaban a centrarse más en sus jurisdicciones y menos en la formulación de políticas de alcance nacional. Por eso, los legisladores se abocaron en cierta medida a obtener respaldo para sus proyectos locales (en forma de auxilios parlamentarios) y delegaron en su mayor parte la función de elaborar las políticas nacionales —sobre todo la política macroeconómica— en el Poder Ejecutivo, que podía apoyarse en una burocracia relativamente fuerte, al menos comparada con la

¹¹ El Pacto de Punto Fijo fue firmado en 1958 por los principales partidos e implicaba compartir el poder mediante la distribución de cargos clave en el gabinete y la adopción de políticas sociales y económicas comunes. Véanse más detalles en el capítulo 11.

¹² Véase una caracterización más completa del PFP de Colombia en Cárdenas, Junguito y Pachón (2004). Esta sección se basa en el trabajo de estos autores.

¹³ Esta percepción quedó reafirmada en un conocido estudio de Urrutia (1991).

de los demás países de la región.¹⁴ Pero aun en los casos en que el presidente no podía contar con el respaldo de la legislatura, tenía amplias facultades para legislar por decreto mediante la declaración de una emergencia económica o del estado de sitio. Como se verá en el capítulo 8, estas facultades fueron decisivas para que durante ese período se promulgasen algunas importantes reformas tributarias. La Corte Suprema ejercía cierto control sobre la utilización de los decretos —y anuló alrededor del 25% de ellos—, pero no era tan independiente ni tan activa como la actual Corte Constitucional.

Este PFP se refleja en las características de las políticas públicas que se tratan en el capítulo 6. Antes de 1991 Colombia se ubicaba entre los cinco primeros países de la región en cuanto a estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, y eficiencia. Si existía un punto débil en el PFP colombiano, este estaba vinculado a la falta de participación política en algunos ámbitos. El Frente era un acuerdo colusorio que aseguraba la cooperación entre quienes lo integraban, pero excluía a importantes sectores de la población, en particular a la izquierda. Tampoco había participación política a nivel subnacional. Los gobernadores y alcaldes eran designados, en lugar de ser elegidos, y ocasionalmente tenían raíces débiles en las jurisdicciones en las que les tocaba actuar. Por otra parte, este período se caracterizó por el difundido uso de prácticas clientelistas como manera de obtener y mantener respaldo político. El ejemplo más evidente lo constituye el uso discrecional y a menudo arbitrario que hacían los legisladores de los recursos obtenidos mediante los auxilios parlamentarios. Ambos factores —la falta de participación y las prácticas clientelistas— ayudan a explicar el deficiente desempeño del país en cuanto a la orientación de las políticas hacia el interés público, una dimensión en la cual Colombia se ubicaba casi al final de la lista, en contraste con sus posiciones relativamente altas en la mayoría de las demás dimensiones.

Las demandas de una mayor participación política a nivel subnacional y nacional fueron factores importantes en la transición hacia la nueva Constitución. El proceso de descentralización, que había dado lugar a la elección de alcaldes en 1988, sumado al surgimiento de nuevas fuentes de ingresos por el descubrimiento de petróleo, hizo necesario redefinir la manera en que se iba a repartir el pastel político y económico. La exclusión de la izquierda de los canales normales de participación política dio origen a la guerrilla y a una escalada de la violencia, que involucró también a los carteles del narcotráfico y culminó con el asesinato de tres candidatos presidenciales en la campaña electoral de 1989, entre ellos el que más probabilidades tenía de ganar: Luis Carlos Galán. La idea de la reforma constitucional consiguió respaldo político en un momento de graves disturbios en el que se consideraba prioritario incorporar a los grupos insurgentes en el sistema político. Esto trajo aparejada la adopción de una nueva Constitución.

La Constitución de 1991 introdujo cambios muy importantes en el PFP. Aunque el presidente de ninguna manera es débil en comparación con otros sistemas de la región (véase el capítulo 3), la Constitución de 1991 limitó las facultades del Poder Ejecutivo de diferentes maneras. Incorporó la elección de gobernadores (que previamente eran designados por el presidente) y dotó a las gobernaciones de importantes recursos fisca-

¹⁴ Los auxilios parlamentarios, que eran fondos discrecionales asignados a cada miembro de la legislatura, fueron introducidos en la reforma constitucional de 1968 pero posteriormente abolidos en la Constitución de 1991.

les. Redujo la discrecionalidad del presidente (y del Congreso) en varios e importantes aspectos de las políticas. En algunos casos, como las jubilaciones o las transferencias intergubernamentales, porque fueron consagradas en la Constitución; en otros, como las políticas monetaria y cambiaria, porque quedaron dentro de la órbita de un banco central independiente. La nueva Constitución otorgó al Congreso un rol más activo en la formulación de políticas al limitar la capacidad del Poder Ejecutivo para legislar por decreto, y al facilitar a la legislatura el procedimiento para dejar sin efecto el veto presidencial. Le asignó al Poder Judicial un rol más activo mediante la creación de una Corte Constitucional dotada de potestad de revisión constitucional *ex ante* y de procedimientos de designación que alentaban la independencia judicial.

La Constitución también introdujo reformas que debilitaron los poderes presidenciales derivados del partido (*partisan powers*). Se modificaron las reglas de elección presidencial, pasando del sistema pluralista al de mayoría con segunda vuelta, un sistema que alienta a candidatos independientes a presentarse en la primera ronda y tiende a reducir el contingente legislativo del presidente. Además, los partidos en sí se fragmentaron aún más. Si bien las reglas electorales para los congresistas habían dado lugar, tradicionalmente, a incentivos para que se atomizaran los partidos políticos en un gran número de facciones muy pequeñas con relativa independencia, las modificaciones en las reglas sobre el financiamiento de las campañas por las cuales se canalizaban los recursos públicos hacia las facciones y no hacia los partidos, así como los cambios en la estructura de las papeletas de votación, debilitaron aún más la capacidad del presidente y de los dirigentes centrales de los partidos para disciplinar sus propios contingentes legislativos (véase el recuadro 7.1).¹⁵ En resumen, la Constitución no solo limitó las facultades legislativas del presidente, sino también su capacidad para imponer sus preferencias en aquellos espacios de actuación que aún conservaba.

Como resultado de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991, hubo significativas alteraciones en el PFP colombiano. El Congreso comenzó a participar cada vez más en los debates sobre políticas nacionales, y a introducir cambios importantes en la legislación propuesta por el Ejecutivo. Como se observará claramente en el ejemplo de las políticas tributarias que se presenta en el capítulo 8, la promulgación de leyes se volvió más costosa. El Poder Ejecutivo debe hacer más concesiones, y es necesario distribuir más recursos para poder promulgar leyes, dado que aumentó enormemente el número de “ponentes” de cada proyecto de ley.¹⁶ Aun después de que una ley es aprobada por el Congreso, todavía tiene que pasar por la Corte Constitucional. Dicha Corte no solo hace más difícil para el Poder Ejecutivo saltar el proceso legislativo mediante el uso de decretos (lo que tiene que ver con su función de árbitro imparcial) sino que también ha adquirido un papel en general más activo —algunos observadores dirían que demasiado— en el juego de formulación de políticas. Además de todo ello, los gobiernos

¹⁵ Las modificaciones en la estructura de las papeletas de votación y del financiamiento de las campañas no eran en realidad partes de la reforma constitucional, pero fueron estipuladas por ley poco antes de dicha reforma.

¹⁶ Los ponentes son legisladores que participan directamente en el debate de los proyectos de ley. Suelen tener gran injerencia en su contenido y sus jurisdicciones tienden a verse más favorecidas con relación a otras cuyos legisladores no se encuentran en esta posición.

Recuadro 7.1**Fragmentación extrema de los partidos en Colombia:
operaciones avispa**

Hasta hace muy poco Colombia tenía un sistema electoral para legisladores que combinaba la representación proporcional con una asignación de escaños por cuotas y por mayores residuos. Existía un gran número de facciones que podían presentar listas dentro del mismo partido. La fórmula de los mayores residuos se aplicaba a las facciones y no a los partidos, lo que dio lugar a la fragmentación y a una baja disciplina partidarias.

El impacto de la regla de los mayores residuos puede ilustrarse con un ejemplo. Considérese un distrito con 1.000 electores y 10 escaños (de manera que el número de votos necesarios para obtener un escaño sobre la base de la cuota es 100). El Partido A obtiene 650 votos; el Partido B, 240; el Partido C, 70 y el Partido D, 40. Si se presentan como listas de partidos, A obtendría siete escaños (seis por cuota y uno por residuo), B obtendría dos (por cuota), C obtendría uno (por residuo) y D no obtendría ninguno. Si el Partido B se dividiera en tres facciones iguales de 80 votos cada una, obtendría tres escaños (todos por residuo) y le quitaría uno a A. Sin embargo, si el Partido A se dividiera en ocho facciones iguales, se apropiaría de ocho escaños (todos por residuo) dejando solo dos (también por residuo) para las facciones del Partido B. Puede verse claramente que, a fin de obtener el máximo número de escaños, los partidos grandes tienen incentivos para fragmentarse en pequeños vehículos electorales (que en Colombia se conocen como “operaciones avispa”), la mayoría de los cuales procuran elegir un solo legislador.

Estos incentivos para la fragmentación se exacerbaban inmediatamente antes de la Constitución de 1991, cuando se introdujeron cambios a la papeleta de votación y al financiamiento de los partidos. Después de 1991, los dirigentes, que no tenían control alguno sobre la marca partidaria (*party label*), también perdieron control de los fondos, que fueron asignados directamente a las facciones, lo que redujo aún más la influencia de los dirigentes partidarios nacionales. Como resultado, entre 1990 y 2002 el número de listas que presentaban candidaturas para la cámara baja aumentó de alrededor de 350 a más de 900. En 2002 el 96% de las listas ganadoras eligieron solo un candidato al Congreso, la mayoría de ellos por residuos. En este contexto, los legisladores tienen incentivos para atender las necesidades de sus jurisdicciones regionales en lugar de seguir la línea de los dirigentes partidarios, de los cuales no dependen para su reelección.

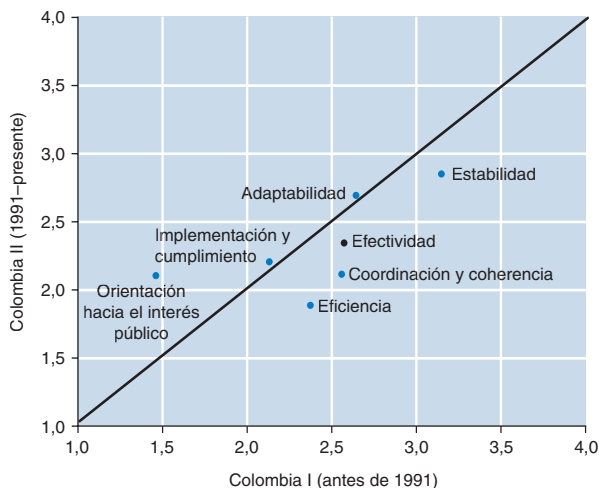
subnacionales se han vuelto actores más importantes en algunos de los aspectos de la formulación de políticas, entre ellas las sociales. A veces esto ha tenido importantes implicaciones para la política macroeconómica, dado que varios departamentos y municipios

incurrieron en deudas excesivas y tuvieron que ser rescatados por el gobierno nacional.

En resumen, el número de actores protagónicos de la formulación de políticas nacionales se ha elevado y es más difícil lograr la cooperación entre ellos. Si bien esta evolución es positiva en cuanto a que genera frenos y contrapesos más fuertes a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, también puede tener un impacto negativo sobre la efectividad de las políticas. De hecho, algunas de las características clave de las políticas públicas más asociadas con la efectividad (estabilidad, eficiencia, coordinación y coherencia) disminuyeron después de 1991 (véase el gráfico 7.1).¹⁷ Por otra parte, el país logró mejoras sustanciales en cuanto a la orientación de las políticas hacia el interés público (que sin embargo sigue siendo baja), lo cual puede atribuirse por lo menos a cuatro factores: el aumento de los frenos y contrapesos; una mayor participación en el ámbito nacional y subnacional; más control de las prácticas clientelistas de los políticos, en particular los legisladores, tras la eliminación de los auxilios parlamentarios¹⁸, y más control sobre la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para distribuir subsidios y créditos a ciertos sectores de la población, dado que el banco central independiente está sujeto a restricciones con respecto a la concesión de préstamos al sector privado.

Colombia no ha sido el único país que avanzó hacia una mayor participación e inclusión: México y Paraguay, entre otros países, también siguieron ese mismo camino.¹⁹

GRÁFICO 7.1 Evolución de las características clave de las políticas públicas (Colombia) (Escala 1–4)



Nota: La línea recta está trazada a un ángulo de 45°, de manera que los aspectos clave que se encuentran en el triángulo superior muestran mejoras del período I al período II, y los que se han deteriorado se ubican en el triángulo inferior.

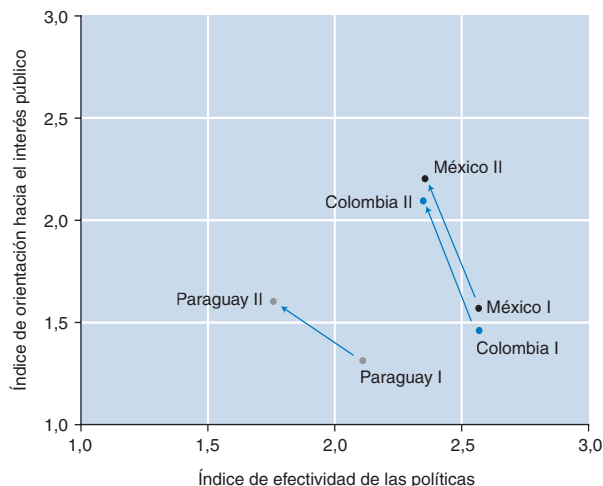
Fuente: Stein y Tommasi (2005) y cálculos de los autores.

¹⁷ Si bien la medición imperfecta de adaptabilidad que se utiliza en este estudio, y que se basa solo en un par de preguntas de una encuesta, muestra una ligera mejoría, el arraigo de una serie de aspectos de política, así como el debate sobre la reforma tributaria en Colombia antes y después de la reforma de la Constitución (véase el capítulo 8), sugiere que, por lo menos en algunos ámbitos, también disminuyó la adaptabilidad en los últimos tiempos.

¹⁸ Sin embargo, el impacto de haber eliminado los auxilios parlamentarios ha sido tema de debate. Algunos autores sostienen que aunque fueron formalmente eliminados, los auxilios han continuado en la práctica de manera más informal y menos transparente. Sostienen además que los fondos utilizados en estas prácticas se incrementaron con estas modificaciones en lugar de disminuir. Véanse, por ejemplo, Vargas (1999) y Echeverry, Fergusson y Querubín (2004).

¹⁹ El caso de Venezuela, que también muestra esta tendencia, se describe en detalle en el capítulo 11.

GRÁFICO 7.2 Evolución de las características clave de las políticas públicas
(Escala 1–4)



Nota: En los casos de Colombia, México y Paraguay, los índices de políticas se calcularon para dos períodos diferentes. Los períodos son los siguientes: Colombia I = antes de 1991, Colombia II = 1991 al presente; México I = 1950–mediados del decenio de 1990, México II = decenio de 1990–2003, y Paraguay I = 1954–1989, Paraguay II = 1989–2003.

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

importante, desde la perspectiva de este estudio, se refiere a las modificaciones de las reglas electorales para el legislativo. Actualmente los partidos políticos pueden presentar una sola lista por partido en cada distrito electoral. Además, se introdujo un umbral (equivalente al 2% del electorado nacional) que impide a los pequeños movimientos locales participar en las elecciones. Estos cambios deberían ayudar a reducir la fragmentación y a imponer una mayor disciplina partidaria, y de esa manera fortalecer el rol de los partidos como instituciones interesadas en la formulación de políticas en el ámbito nacional, lo cual puede contribuir a que los partidos alcancen acuerdos intertemporales clave, y facilitar la aprobación de ciertas leyes por parte del Congreso.

La formulación de políticas en sistemas políticos fragmentados: los casos contrastantes de Brasil y Ecuador²⁰

Uno de los aspectos que más preocupa sobre el funcionamiento de las democracias presidenciales es que encierran el potencial de que se presenten problemas de gobernabilidad. A diferencia de su contraparte en las democracias parlamentarias, en un sistema

²⁰ Esta sección se basa extensamente en los trabajos de Araujo et al. (2004), Alston et al. (2005a) y Mueller y Pereira (2005).

En todos estos casos, la mejora en términos de inclusión tuvo lugar con ciertas reducciones de la efectividad de las políticas (véase el gráfico 7.2). No obstante, el grado al que se sacrificó la efectividad en la búsqueda de una mayor inclusión difiere sustancialmente de un país a otro. El desafío que se presenta es tratar de elevar la inclusión y la participación sin que en el proceso se pierda efectividad.

El Congreso de Colombia aprobó recientemente reformas que procuran mejorar la efectividad sin comprometer la inclusión ni la participación en forma significativa. Uno de los cambios se refiere a la reelección del presidente, tendencia que ha estado presente en muchos países latinoamericanos. Probablemente la reforma más

de democracia presidencial el presidente no tiene garantizada una coalición ganadora que le permita aprobar su programa de gobierno en la legislatura. La falta de apoyo al presidente en la legislatura ha estado asociada a dificultades para obtener la aprobación de reformas estructurales y para adaptarse a los shocks, e incluso a una mayor probabilidad de interrupciones constitucionales. Estas inquietudes son particularmente pertinentes en el caso de los sistemas políticos fragmentados, en los cuales el partido del presidente en general no tiene la mayoría de los escaños en la legislatura. En estos casos, la adaptabilidad de las políticas y, en términos más generales, la gobernabilidad democrática dependerán de la capacidad del gobierno (y particularmente del presidente) para formar y mantener una coalición ganadora.

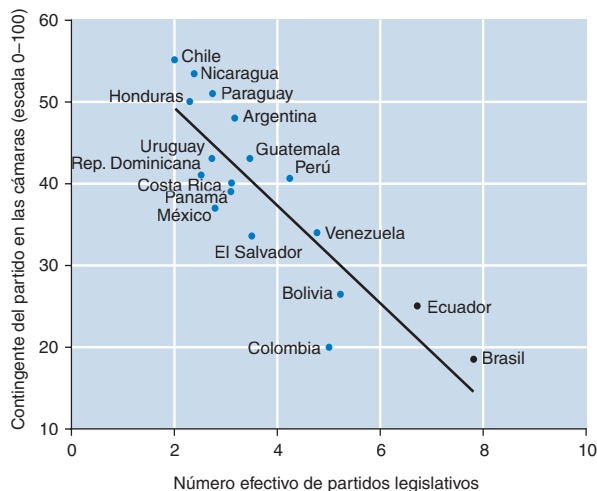
Las diferencias en los resultados de las políticas pueden estar vinculadas a diferencias considerables en la calidad de las instituciones, que resultan esenciales para la buena formulación de políticas.

En esta sección se examina la formulación de políticas en Brasil y Ecuador, países que tienen los sistemas de partidos más fragmentados de América Latina. Como resultado, en ambos casos el contingente del partido del presidente en la legislatura es uno de los más bajos de la región (véase el gráfico 7.3).²¹

Sin embargo, Brasil y Ecuador difieren considerablemente con respecto a la calidad de sus políticas públicas. Según el índice de políticas que se formuló en el capítulo 6, Brasil figura en el grupo con políticas relativamente buenas, en tanto que Ecuador aparece en el grupo con políticas públicas de baja calidad. De hecho, Brasil se ubica por encima de Ecuador en cada una de las características de las políticas públicas presentadas en el cuadro 6.1 (véase también el gráfico 7.4). Además, la democracia en Brasil

²¹ En el caso de Brasil el gráfico se refiere a la fragmentación y al contingente presidencial en la Cámara baja.

GRÁFICO 7.3 Número efectivo de partidos legislativos y contingente del presidente en las cámaras



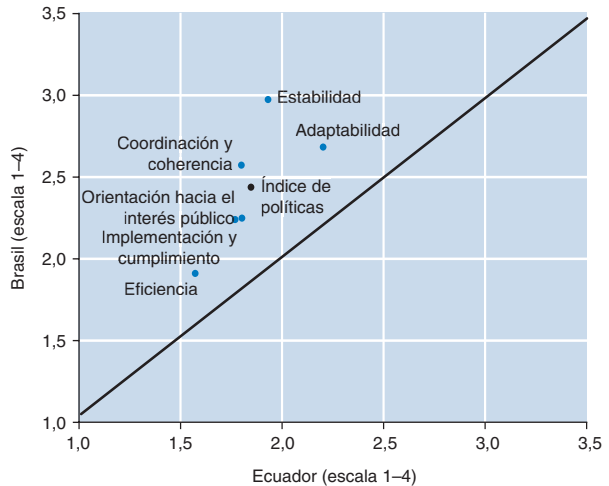
Fuente: Jones (2005) y Saiegh (2005).

Además de la fragmentación política, las instituciones políticas de Brasil y Ecuador comparten otras características importantes. En ambos países el presidente ha sido dotado de facultades constitucionales extraordinariamente fuertes. Los legisladores son elegidos mediante reglas electorales similares —sistemas de representación proporcional de lista abierta—, lo que les da incentivos para atender las necesidades de sus propias jurisdicciones geográficas. Dado que existen estos importantes elementos comunes, ¿cómo pueden explicarse las diferencias en los resultados políticos y de la política económica de Brasil y Ecuador? La respuesta no reside en un solo factor.

Hasta cierto punto, las diferencias en los resultados de las políticas pueden estar vinculadas a diferencias considerables en la calidad de las instituciones identificadas en el capítulo 6 como esenciales para la buena formulación de políticas. Allí donde Brasil tiene un Congreso con una capacidad relativamente buena para formular políticas, una burocracia fuerte y un Poder Judicial independiente, Ecuador carece de todos estos elementos. Mientras que el presidente de Brasil ha concentrado buena parte de sus esfuerzos (por lo menos en los últimos años) en mantener la estabilidad macroeconómica, el de Ecuador se ve a veces involucrado en una difícil batalla por la supervivencia política, lo que le impide enfocarse en el largo plazo.

Además, existe otra diferencia importante entre el PFP de ambos países. Mientras que el presidente de Brasil parece tener las herramientas que necesita para participar en intercambios políticos con los legisladores y sustentar una coalición en el Congreso, en Ecuador las coaliciones son muy frágiles y tienden a desintegrarse a medida que transcurre el período presidencial y se acercan las siguientes elecciones. En el resto de esta sección se analiza cada uno de estos factores con más detenimiento.²²

GRÁFICO 7.4 Características clave de las políticas públicas (Brasil y Ecuador) (Escala 1–4)



Nota: La línea recta está trazada a un ángulo de 45°; los puntos que están por encima de ella representan aspectos en los cuales Brasil tiene una puntuación más alta que Ecuador.

Fuente: Stein y Tommasi (2005).

²² Como se señaló en el capítulo 6, varios de estos factores están determinados en forma conjunta. Además, son endógenos a otros factores importantes como el ingreso, el grado de división étnica y la estructura económica del país, dimensiones con respecto a las cuales Brasil y Ecuador difieren significativamente. Siguiendo el enfoque principal de este informe, a continuación se hará abstracción de estos temas, y en su lugar se considerará la función de las instituciones políticas y de los PFP para explicar estas diferencias en los resultados económicos y políticos.

La capacidad para formular políticas y el rol del Congreso

Brasil y Ecuador difieren considerablemente con respecto a las capacidades de formulación de políticas de sus legislaturas y al rol que desempeñan en el PFP, pese a que existen importantes similitudes en las reglas electorales con las cuales acceden a sus cargos.

Brasil

En Brasil los legisladores son elegidos por un período de cuatro años mediante un sistema de representación proporcional de lista abierta. El hecho de tener una lista abierta significa que los electores pueden votar por ciertos candidatos específicos de la lista del partido e influir de esta manera en sus probabilidades de elección. Por lo general, este sistema proporciona incentivos a los legisladores para responder a las preferencias y demandas de sus distritos, en lugar de responder a los deseos de los dirigentes del partido. No es sorprendente que las posibilidades de reelección dependan de manera crucial de su capacidad para atender dichas demandas.

No obstante, en Brasil estas fuerzas electorales descentralizadoras están compensadas por otras características que dan lugar a una mayor disciplina partidaria. Los dirigentes de los partidos tienen facultades para designar y sustituir a miembros de las comisiones legislativas, que desempeñan una función relativamente importante en la formulación de políticas. Quizá lo más destacado es que las interacciones entre el Poder Ejecutivo y los legisladores por lo general no ocurren a nivel individual, sino por intermedio de los líderes partidarios. Por lo tanto, al controlar el acceso de los legisladores individuales a los beneficios que pudieran afectar sus posibilidades de reelección, los líderes de los partidos pueden hacer que los legisladores voten de acuerdo con las preferencias del partido, lo que da como resultado un grado relativamente elevado de disciplina partidaria. Por eso, pese a que existen reglas electorales “descentralizadoras”, los partidos políticos brasileños muestran un grado razonablemente alto de cohesión dentro de la arena legislativa, lo que facilita los intercambios intertemporales cooperativos.²³

Existen otros varios factores que contribuyen a la capacidad de formulación de políticas del Congreso brasileño. Las tasas de reelección de los legisladores son relativamente elevadas, por lo menos desde la perspectiva regional. Casi el 70% de los legisladores de la Cámara baja procuran ser reelegidos y un 70% de los que presentan sus candidaturas lo logran. Por lo tanto, cerca del 50% de los legisladores tiene experiencia legislativa previa, lo que contribuye a una acumulación de capacidades en materia de políticas y a una perspectiva de más largo plazo.

²³ Gran parte de la literatura sobre ciencias políticas que trataba el tema de Brasil a principios de los años noventa explicaba las dificultades que tenía el Poder Ejecutivo para que se aprobase su programa de gobierno sobre la base de los incentivos derivados del sistema electoral y de partidos, incluido el sistema electoral proporcional y de lista abierta (Ames 1995, 2001; Mainwaring 1997). En cambio, un grupo subsiguiente de estudiosos se centró en la manera en que las reglas y estructuras que organizan el proceso legislativo y la potestad del Poder Ejecutivo definen el comportamiento de la legislatura y dan como resultado un proceso de toma de decisiones más centralizado (Figueiredo y Limongi 2000; Pereira y Mueller 2004).

Además, la capacidad técnica de la legislatura para fines de formulación de políticas se ve facilitada por el elevado número de funcionarios técnicos que brindan apoyo legislativo (véase la sección sobre los actores del conocimiento en el capítulo 5). Más de 500 funcionarios proporcionan apoyo técnico a ambas cámaras. La mayoría de ellos son especialistas en diferentes ámbitos de política. Tienen un alto nivel de estudios y están bien remunerados, y obtienen sus cargos mediante un proceso de selección muy competitivo. Las oficinas de apoyo legislativo, que evolucionaron principalmente durante los años noventa, ayudaron a mejorar el nivel técnico de las deliberaciones legislativas, así como la calidad de las políticas que se discuten en el Congreso. En esta dimensión, Brasil está a la cabeza de los países latinoamericanos.

Como resultado de estos factores, Brasil se ubica en una posición elevada dentro de la región en lo que se refiere al índice de capacidades para la formulación de políticas del Congreso, siendo superado solamente por Chile. Estas capacidades permiten al Congreso brasileño desempeñar una función constructiva en la elaboración de las políticas, función que se caracteriza por una relación razonable con el Poder Ejecutivo, pese al alto nivel de fragmentación política. Los mecanismos mediante los cuales el Poder Ejecutivo puede mantener unida la coalición y promover su programa de gobierno se analizan con mayor detenimiento más adelante.

Ecuador

En Ecuador las reglas electorales para la legislatura han estado sujetas a numerosos cambios. Hasta 1997 el país tenía un sistema electoral mixto para su Congreso unicameral. Si bien los diputados “nacionales” eran elegidos en un solo distrito por un período de cuatro años, los diputados “provinciales” (que constituían más del 80% del total) eran elegidos en distritos provinciales con representación proporcional por un período de solo dos años. Hasta 1994 la reelección inmediata estaba prohibida por la Constitución y, como resultado, la experiencia legislativa de los legisladores ecuatorianos era la más baja de la región por un amplio margen. Debido a la breve duración de los mandatos, los legisladores tenían horizontes temporales cortos y no acumulaban capacidades para formular políticas, ni tenían incentivos para desarrollarlas.

Las elecciones de mitad de período para diputados provinciales presentaban otra importante desventaja: en general reducían aún más el tamaño del contingente legislativo del presidente, por lo que este tenía muchas mayores dificultades para establecer una coalición ganadora que le permitiese llevar adelante su programa de gobierno. Por ejemplo, durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-92) la proporción de escaños controlados por el partido oficial, Izquierda Democrática, cayó de 42,3% en la primera mitad del período a 19,4% después de las elecciones de mitad de período. Durante el gobierno de Sixto Durán-Ballén la proporción que le correspondía al Partido Unión Republicana se redujo de 15,6% a apenas 3,9%. En términos más generales, el tamaño de la coalición que apoyaba al presidente en el Congreso se contrajo apreciablemente a lo largo del período presidencial, y las elecciones de mitad de período contribuyeron en buena medida a esa reducción.

En los últimos años hubo nuevos cambios en las reglas electorales para los legisladores. Se derogó la prohibición a la reelección inmediata a tiempo para la elección de

1996. El sistema electoral se modificó y en 1997 comenzaron a adoptarse listas abiertas. Se eliminaron las elecciones de mitad de período y en la reforma constitucional de 1998 el mandato de los diputados provinciales se extendió a cuatro años. En las elecciones de 2002 los diputados fueron elegidos solo en distritos provinciales. Además, en 1998 también se modificaron las reglas para la elección del presidente, en un intento por dar al Poder Ejecutivo un mayor contingente legislativo propio. Los recientes episodios de interrupciones democráticas sugieren que el impacto de estos cambios ha sido insuficiente. El contingente legislativo de los presidentes ecuatorianos sigue siendo muy pequeño; solo una pequeña porción de los legisladores (alrededor del 27%) es reelegida, lo que sugiere que siguen centrándose en el corto plazo y que cuentan con poca capacidad para la formulación de políticas.

Como resultado del débil respaldo legislativo, sobre todo hacia finales del período presidencial, el Poder Ejecutivo ha utilizado con frecuencia sus fuertes facultades constitucionales para tratar de implementar sus programas de gobierno. Estos intentos de saltar el proceso legislativo han provocado una relación de mucha confrontación entre el Ejecutivo y el Congreso, por lo que el presidente trata con frecuencia de legislar por decreto y el Congreso responde con amenazas de juicio político a los miembros del gabinete.

Los roles contrastantes de las legislaturas de Brasil y Ecuador se reflejan en el índice de éxito que tiene el Poder Ejecutivo en la promulgación de leyes, como se señala en el capítulo 3. Mientras que los presidentes brasileños han logrado que el Congreso aprobase el 72% de sus proyectos de ley, el Poder Ejecutivo ecuatoriano solo ha tenido éxito el 42% de las veces.²⁴

El Poder Judicial y la burocracia

Brasil y Ecuador también difieren considerablemente con respecto a la fortaleza y la independencia del Poder Judicial y de la burocracia. Como se señala en el capítulo 6, ambos son importantes componentes que contribuyen a una buena formulación de políticas.

Brasil

En Brasil los magistrados de la Corte Suprema son designados por el presidente y confirmados por el Senado para períodos vitalicios, pero deben jubilarse a los 70 años. Los mandatos efectivos de estos magistrados han sido, en promedio, de más de 10 años, lo que ubica a Brasil en el segundo lugar de América Latina, después de Chile (véase el gráfico 4.6 del capítulo 4). En consecuencia, cada presidente suele designar un pequeño número de los 11 magistrados de la Corte Suprema. Por ejemplo, durante los ocho años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, solo se designaron tres magistrados. La Constitución de 1988 otorgó mayor independencia a los tribunales, estableciendo que el Poder Judicial determinaría su propio presupuesto, y que los tribunales podrían designar

²⁴ Si bien ambos presidentes tienen facultades muy significativas, la naturaleza de las mismas es diferente. El presidente de Brasil tiene una muy fuerte facultad para emitir decretos pero un poder de veto débil, y en Ecuador sucede lo contrario. Estas diferencias también pueden explicar la divergencia en los índices de éxito de las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo.

a los jueces de primera instancia. Todo esto se traduce en un grado relativamente elevado de independencia del Poder Judicial, lo que según el Foro Económico Mundial, coloca a Brasil en el tercer lugar en América Latina, con una puntuación de 3,9 de un total de 7 (véase el cuadro 4.3 del capítulo 4).²⁵

El Poder Judicial brasileño ha desempeñado una importante función de “árbitro imparcial” al hacer cumplir la Constitución y al velar por que las otras ramas del gobierno no se excedan de sus límites. Ha habido una serie de casos de gran visibilidad en los cuales la Corte Suprema falló en contra del Poder Ejecutivo en asuntos que eran de vital importancia para este. Uno de ellos fue el intento del gobierno de Cardoso de gravar a los trabajadores jubilados, medida que se consideraba un importante componente del programa de austeridad fiscal. La medida, que fue aprobada por el Congreso tras un considerable esfuerzo, era muy controvertida porque involucraba derechos y privilegios adquiridos. Finalmente, la Corte Suprema declaró que la medida era inconstitucional. En Alston et al. se refieren este y otros casos que sustentan la noción de que en Brasil el Poder Judicial tiene un grado razonable de independencia.²⁶

La burocracia brasileña también contribuye a la buena calidad de las políticas públicas. De hecho, según la mayoría de las medidas de calidad burocrática, Brasil tiene la burocracia más fuerte de América Latina. Esto se refleja en los índices que se presentan en el capítulo 4, según los cuales Brasil aparece siempre en los primeros lugares. La mayoría de las designaciones se manejan a través de un sistema bien institucionalizado de exámenes de admisión competitivos. Las condiciones de empleo (período de nombramiento y nivel salarial) son atractivas, y se cuenta con amplios recursos disponibles para la capacitación del personal.²⁷ Si bien existe un número significativo de cargos reservados para nombramientos políticos (llamados “cargos DAS”), dicha cantidad está limitada por ley y aun en estos nombramientos se tienen en consideración criterios técnicos.²⁸ La burocracia de Brasil, que combina un alto grado de autonomía con fuertes capacidades técnicas, es un importante actor institucional que puede imponer restricciones al Poder Ejecutivo, y al mismo tiempo contribuir a la estabilidad y a la orientación pública de las políticas.

Ecuador

El Poder Judicial ecuatoriano ha estado tradicionalmente muy politizado. En ciertas ocasiones, se ha utilizado la capacidad del Poder Ejecutivo para influir en los tribunales

²⁵ En comparación, Uruguay, el país con la puntuación más alta de la región, tiene un índice de 4,8. Brasil ocupa el sexto lugar en la región en el índice de independencia judicial de facto de Feld y Voigt (2003).

²⁶ Quizá la mayor inquietud con respecto al Poder Judicial brasileño es la lentitud del sistema. En ocasiones, los gobiernos han utilizado estratégicamente las demoras, sobre todo en relación con la legislación tributaria, porque un fallo adverso de los tribunales podría terminar imponiendo restricciones solo a gobiernos futuros. Véase Alston et al. (2005a).

²⁷ Cabe citar, por ejemplo, la *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP) y la *Escola de Administração Fazendária* (ESAF).

²⁸ La sigla DAS corresponde a *Direção e Assessoramento Superior*. Actualmente, el número de cargos DAS es de alrededor de 17.000 o 3,5% del servicio civil. Estos cargos no tienen un período de nombramiento definido y la mayoría de ellos se ocupan con personas que ya son parte de la administración pública, como recompensa por su buen desempeño. Véase Shepherd y Rinne (2005).

como moneda de cambio para conseguir apoyo político a la coalición del gobierno. Antes de 1998 el período de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia era formalmente de seis años, pero podía ser renovado. En la práctica, sin embargo, hasta mediados de los años noventa los magistrados se mantenían en sus cargos durante un período promedio de 2,8 años, uno de los más cortos de América Latina. Las reformas constitucionales de 1997 y 1998 introdujeron importantes cambios encaminados a otorgarle independencia de las presiones políticas al Poder Judicial. El período de nombramiento de los magistrados se extendió de seis años a períodos vitalicios, y la designación de los miembros (31 incluido el presidente de la Corte) se asignó a una rama administrativa del Poder Judicial: el Consejo Nacional de la Judicatura. La reforma constitucional también introdujo el Tribunal Constitucional integrado por nueve miembros como entidad suprema de vigilancia de la Constitución.

Pese a estos esfuerzos, el Poder Judicial ecuatoriano sigue estando politizado. El mejor ejemplo de ello fue la remoción de 27 de los 31 magistrados de la Corte Suprema en diciembre de 2004. La decisión de destituir a los jueces fue de los diputados favorables al gobierno, con el apoyo del Partido Roldosista del ex presidente Bucaram, cuyo juicio por corrupción se dejó sin efecto. Las manifestaciones públicas contra la impunidad de Bucaram fueron el detonante que a la larga contribuyó a la destitución del presidente Gutiérrez en abril de 2005. Este episodio es otro ejemplo que demuestra que los cambios al texto de la ley no necesariamente modifican en forma efectiva las instituciones.

La burocracia ecuatoriana presenta un marcado contraste con la de Brasil. Tanto las designaciones como las destituciones tienden a ser políticamente motivadas, y con cada nuevo gobierno entran y salen de la burocracia un elevado número de personas. Ya en los años ochenta la legislación ecuatoriana había introducido criterios de mérito para el nombramiento de los empleados públicos, pero hay una gran brecha entre lo que dice la ley y la práctica establecida. Las frecuentes interrupciones constitucionales que experimentó Ecuador en los últimos años han contribuido a la falta de estabilidad del servicio civil. En términos de los índices expuestos en el capítulo 4, Ecuador se ubica en la posición 13 de 18 países en el índice combinado de desarrollo del servicio civil que se presenta en el gráfico 4.4.

Formación y mantenimiento de coaliciones

En el recuadro 6.2, que trata sobre las interrupciones constitucionales, se demuestra claramente que los gobiernos minoritarios corren un riesgo sustancialmente más alto de inestabilidad democrática. También se demuestra que un sistema de partidos fragmentado no necesariamente es un problema siempre que el presidente pueda formar y mantener una coalición mayoritaria o casi mayoritaria que pueda aportar respaldo político en el Congreso. En Brasil las coaliciones tienden a ser estables y por lo general han permitido al presidente llevar adelante una parte significativa de su programa de gobierno durante todo el período presidencial. En cambio, en Ecuador las coaliciones en general son débiles y de corta duración, tienden a proporcionar respaldo ad hoc a ciertas iniciativas, y suelen desintegrarse al acercarse las nuevas elecciones. Por lo tanto, es importante examinar los mecanismos por los cuales se crean y mantienen las coaliciones en cada caso.

Brasil

El presidente de Brasil cuenta con una variedad de instrumentos que le permiten formar una coalición y mantener su respaldo. Uno de los más importantes está asociado a sus fuertes facultades presupuestarias.²⁹ El presupuesto que se aprueba cada año en el Congreso suele incluir una serie de enmiendas introducidas por los legisladores, asociadas en general a pequeñas inversiones en sus distritos, tales como proyectos de infraestructura vial o de saneamiento. Incluso después de aprobadas estas enmiendas, el presidente tiene poder discrecional durante la etapa de ejecución del presupuesto para decidir cuáles reciben financiamiento y cuáles no. Esto constituye una poderosa moneda de cambio que el presidente puede utilizar a fin de obtener respaldo político para su programa de gobierno. El éxito electoral de los legisladores depende de que se lleven a cabo sus proyectos en sus respectivos distritos, de manera que a menudo están dispuestos a hacer concesiones en materia de política a cambio de esos proyectos de inversión.

Una segunda herramienta que utiliza el presidente es su facultad para distribuir cargos en el gobierno federal. Dentro de ciertos límites descritos previamente, el presidente puede utilizar nombramientos en cargos DAS para recompensar a sus socios en la coalición o a los partidarios de dichos socios, y así ayudar a consolidar la coalición.

Un tercer mecanismo utilizado para lograr respaldo en el Congreso es la facultad para nombrar a los ministros del gabinete. Cada uno de los principales partidos de la coalición suele recibir uno o más ministerios, por lo general en proporción a su número de votos en el Congreso, aunque la medida en que se utiliza este recurso varía de un gobierno a otro. Si bien el presidente tiene que “conceder” ciertos ministerios a los socios de la coalición a cambio de su respaldo, es él quien sigue dictando las principales directrices de políticas y se reserva la facultad de destituirlos en cualquier momento.

En Brasil estos intercambios son creíbles porque forman parte de un juego repetido entre actores que tienden a desempeñar su rol en el largo plazo. Los presidentes pueden ser reelegidos, y los dirigentes partidarios —que operan como intermediarios en estas transacciones— son jugadores de largo plazo, como lo son muchos legisladores individuales, que tienen buenas probabilidades de reelección. Si el gobierno se rehusara con frecuencia a cumplir las promesas implícitas hechas en el curso de estas negociaciones, le restaría valor a la moneda de cambio que tiene en sus manos, y las coaliciones tenderían a ser más frágiles.

Recientemente han atraído considerable atención ciertos alegatos respecto de negociaciones políticas ilegítimas en Brasil. En este contexto es importante señalar que las transacciones específicas que se describen en los últimos párrafos son mecanismos legítimos que emplea el presidente de Brasil para obtener respaldo político y llevar adelante su programa de gobierno en el contexto de un sistema de partidos muy fragmentado. Si bien para algunos observadores estas transacciones políticas pueden ser objetables por cuestiones de principios, desempeñan una función vital para ayudar a conformar coaliciones estables, y contribuyen a la gobernabilidad. Si se eliminan estas oportunidades de

²⁹ Véanse Alston et al. (2005a) y Pereira y Mueller (2004). En el capítulo 11 se incluye una explicación más detallada de la discrecionalidad presupuestaria de Brasil.

intercambios políticos podría ponerse en riesgo la gobernabilidad, o podría aumentar la probabilidad de que tengan lugar otras formas de intercambio político menos legítimas y menos transparentes. El caso de Ecuador es un claro ejemplo de lo que puede ocurrir en sistemas de partidos fragmentados cuando no existe una coalición estable.

Ecuador

Si el presidente de Brasil puede superar la debilidad vinculada con la fragmentación del sistema de partidos formando una coalición estable que le permita llevar a cabo su programa de gobierno, cabe preguntarse ¿por qué el presidente de Ecuador no puede hacer lo mismo? Estos resultados contrastantes requieren una explicación dado que, como su contraparte brasileña, el presidente ecuatoriano también está dotado de variados recursos —proyectos de inversión con beneficios particulares, cargos en el gabinete, puestos en la burocracia, concesiones en materia de políticas, contratos, etc.— que puede ofrecer a cambio de respaldo para su programa. Como es habitual, no hay un solo factor que explique la incapacidad de los presidentes ecuatorianos para mantener una coalición estable.

Conviene comenzar por examinar los tres tipos de mecanismos que se señalaron para el caso de Brasil y tratar de entender por qué no parecen contribuir a la creación de coaliciones estables en el caso de Ecuador. El primero de ellos era el intercambio de proyectos de inversión por respaldo político. En Brasil el presidente puede aprobar estos proyectos porque tiene facultades discrecionales sobre el presupuesto, y los legisladores se benefician de ellos porque contribuyen a su reelección. En Ecuador, como en Brasil, los legisladores se eligen en listas abiertas y pueden ser reelegidos, de manera que deberían tener incentivos similares para aprobar proyectos a favor de sus distritos. Pero el presidente de Ecuador no tiene facultad discrecional sobre el presupuesto. Previamente sí tenía potestad para hacer uso discrecional de asignaciones extrapresupuestarias, pero la perdió en 1995.³⁰ De todos modos, aun antes de esa fecha este tipo de intercambios no hubiera sido muy útil porque en esa época los legisladores no podían ser reelegidos y su elección se hacía mediante listas cerradas. Por lo tanto, tenían una conexión electoral más débil con sus electores y carecían de los incentivos que tienen los legisladores brasileños para aprobar proyectos de inversión en sus comunidades.³¹

La segunda moneda de cambio que se explicó para el caso de Brasil era el empleo público. Mientras que los cargos DAS que se mencionaron son muy prestigiosos y están bien remunerados, no sucede así con los puestos de la administración pública ecuatoriana. Además, mientras que en Brasil estos cargos pueden durar hasta ocho años en caso de que el presidente sea reelegido, en Ecuador el nombramiento y la destitución obedecen a razones políticas, y existe una alta rotación (sobre todo en el caso de los nombramientos políticos), cada vez que cambia el gobierno. La ausencia de una reelección presidencial inmediata acorta aún más la longitud prevista de estos nombramientos. Como resultado, en Ecuador los cargos son menos prestigiosos y de menor duración, lo que les resta

³⁰ Véase Araujo et al. (2004).

³¹ Sin embargo, podían haberse interesado en aprobar transferencias a determinados grupos sociales o étnicos.

atractivo. Naturalmente, a medida que se acerca el final del período presidencial, este mecanismo pierde casi todo su valor como moneda de cambio.

El tercer instrumento que se mencionó en el caso de Brasil era el nombramiento de los ministros del gabinete. Como puede verse en el gráfico 4.1, Ecuador es el país con el mayor grado de inestabilidad del gabinete entre los 12 países latinoamericanos de los cuales se dispone de datos.³² El estudio del PFP en Ecuador presenta evidencia de que, de los 292 ministros que ocuparon cargos de gabinete entre 1979 y 2002, el 61% no concluyó el período presidencial y el 90% de estos renunciaron o fueron destituidos por el Poder Ejecutivo.³³ En otras palabras, el período de nombramiento de los ministros es breve e incierto, y el presidente, que es quien otorga esos puestos, también puede quitarlos si necesita construir una coalición en torno a una dimensión de política diferente. Esto resta credibilidad a la recompensa y al atractivo de los cargos de gabinete para los socios de la coalición, lo que a su vez reduce el valor que el presidente puede esperar recibir a cambio de un cargo de gabinete. Cabe señalar que el estudio del PFP ecuatoriano que sirve de base para esta sección también indica que Ecuador tiene una de las participaciones más baja de ministros asociados a los partidos, en comparación con otros países de América Latina. Es probable que la corta duración de los mandatos y la falta de credibilidad de esta recompensa contribuyan a este resultado.

Pero hay otro componente importante que explica por qué a los socios en la coalición no les resultan atractivos los cargos de gabinete, y lo que es más importante, por qué las coaliciones son inestables en Ecuador. Existe una percepción arraigada en la cultura política ecuatoriana, que se refuerza a medida que avanza el calendario electoral, de que la colaboración con un gobierno (es decir, ser “gobiernista”) puede ser una jugada políticamente costosa, sobre todo si esto supone apoyar políticas de ajuste impopulares. Esta actitud de estar en contra del gobierno —y la desventaja que representa estar asociado con el gobierno— se hace más evidente hacia el final del período presidencial, en particular cuando disminuye el índice de popularidad del presidente. Ante esta situación, los socios potenciales de la coalición prefieren involucrarse en lo que se ha denominado “coaliciones fantasma”, acuerdos secretos mediante los cuales los líderes partidarios acuerdan colaborar con el gobierno en un conjunto limitado de cuestiones de política ad hoc, pero evitan —y a veces niegan públicamente— cualquier compromiso de largo plazo que pueda afectar sus propias posibilidades electorales.³⁴ Estos intercambios secretos son posibles gracias a la ausencia de votaciones nominales en la legislatura. De esta manera, los partidos pueden gozar de los beneficios de pertenecer a la coalición sin tener que pagar el costo político de verse asociados con el gobierno.

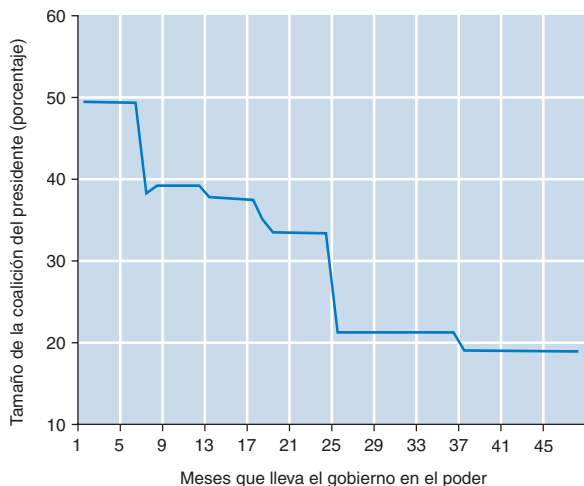
El costo de ser parte de la coalición de gobierno aumenta a medida que avanza el período presidencial, se acercan las elecciones y los líderes de los partidos necesitan posicionarse para las mismas. Al mismo tiempo, a medida que el período presidencial se

³² Brasil ocupa el segundo lugar en esta dimensión, de manera que no existe gran diferencia entre los dos países en esta dimensión.

³³ Es interesante destacar que si bien el juicio político en Ecuador ha sido tema de gran debate, solo el 7% de los 292 ministros de la muestra ha sido destituido por el Congreso utilizando este procedimiento.

³⁴ Mejía Acosta (2004).

GRÁFICO 7.5 Evolución de la coalición del presidente en el Congreso en el período 1984–2002
(Promedios mensuales)



Fuente: Mejía Acosta (2004).

participan en ellos. Todos estos factores contribuyen a explicar la relativa inestabilidad de los gobiernos democráticos ecuatorianos.

Los casos contrastantes de Brasil y Ecuador también ilustran la necesidad de una visión de equilibrio general de las instituciones políticas y de los PFP. Centrarse solamente en unas pocas dimensiones institucionales, aun cuando estas sean importantes, como los poderes constitucionales del presidente, las reglas electorales para legisladores y el grado de fragmentación del sistema de partidos, puede conducir a conclusiones erróneas. Los PFP son altamente complejos, y para entenderlos, al menos en este caso, se requiere prestar atención a detalles tales como la discrecionalidad del presidente en el presupuesto y la votación nominal en la legislatura, que pueden afectar apreciablemente la naturaleza de las transacciones políticas que tienen lugar entre los principales actores políticos. La complejidad de estos procesos se ilustra nuevamente con el caso de Costa Rica, en el cual un elemento clave del PFP es la delegación de importantes responsabilidades a instituciones autónomas (recuadro 7.2).

acerca a su fin, las ventajas de pertenecer a la coalición disminuyen porque se va acortando la duración esperada de los cargos en la burocracia, e incluso en los ministerios, y por lo tanto dichos puestos pierden valor. No es sorprendente, entonces, que el tamaño de la coalición se reduzca considerablemente durante el transcurso del mandato presidencial (véase el gráfico 7.5).

Como se ha explicado en las secciones anteriores, ninguno de los mecanismos políticos que funcionan en Brasil para consolidar coaliciones estables parece dar resultado en el caso de Ecuador. Estos mecanismos se ven aún más obstaculizados por los mandatos relativamente cortos de los actores políticos que par-

Recuadro 7.2**Formulación de políticas por delegación:
el caso de Costa Rica***

Costa Rica ha tenido un sistema político competitivo durante más de 100 años y ha sido una democracia plena en los últimos 50 años. En 1949 se registraron avances significativos con la adopción de una Constitución que sentó las bases no solo para institucionalizar un sistema democrático estable sino también para definir las características más generales del PFP en el país. En parte gracias a este marco estable de políticas, entre 1950 y 2000 el PIB per cápita se cuadruplicó, en tanto que en el conjunto de la región latinoamericana dicho índice apenas se duplicó. Además, el país tiene una de las tasas más bajas de desigualdad en el ingreso de la región y supera a los países de ingreso mediano-alto en los rubros de educación básica y salud pública. Estos resultados positivos se deben en buena medida a la adopción de políticas públicas efectivas. Costa Rica se ubica entre los primeros cinco países de la región en todas menos una de las características clave de las políticas públicas presentadas en el capítulo 6, que incluyen estabilidad, coordinación y coherencia, implementación y cumplimiento, y orientación hacia el interés público. Únicamente se ubica dentro de los países de la categoría intermedia en relación con la característica de adaptabilidad.

En Costa Rica fue posible aplicar políticas efectivas en parte porque el país cuenta con un sistema electoral justo y muy competitivo centrado en dos partidos o coaliciones políticas principales, lo que constituye un incentivo para que los políticos orienten sus decisiones hacia la satisfacción de los intereses del elector medio y, por lo tanto, diseñen instituciones para cumplir objetivos ambiciosos de bienestar social. La Constitución de 1949 también establece un diseño institucional muy particular, que limita las probabilidades de conflicto entre los poderes electos de gobierno y delega importantes responsabilidades en materia de política a instituciones burocráticas autónomas. Ni el presidente ni los legisladores —todos los cuales son elegidos en votaciones separadas por períodos simultáneos de cuatro años— tienen derecho a la reelección inmediata. Además, la Constitución limita la facultad del presidente para definir la agenda legislativa y crea procedimientos rápidos y simplificados para ejecutar el presupuesto anual. La Asamblea Legislativa debe modificar o aprobar el presupuesto del Poder Ejecutivo dentro de un plazo de 90 días, y posteriormente el presidente lo puede vetar. Estos procedimientos lograron evitar que el presupuesto se quedara bloqueado en un conflicto entre ambos poderes.

Como resultado de la expansión ininterrumpida que han tenido desde 1949, los sectores estatales descentralizados consisten ahora en más de 100 instituciones autónomas. En estos sectores, que incluyen los servicios de salud, las pensiones a la vejez, el proceso electoral, la vivienda, la educación superior

*Basado en Lehoucq (2005).

Recuadro 7.2**Formulación de políticas por delegación:
el caso de Costa Rica (continuación)**

y la política monetaria, las instituciones autónomas son los actores principales y si bien en total gastan tanto como el gobierno central, no tienen que someter sus presupuestos a la aprobación del presidente ni de la legislatura. Gozan de autonomía programática, presupuestaria y administrativa y a menudo recurren a fuentes de ingresos específicas o protegidas. La Contraloría General de la República, institución auxiliar de la legislatura, desempeña funciones de supervisión de estos sectores estatales descentralizados.

Como resultado de acuerdos intertemporales a largo plazo entre los actores partidarios clave, mediante los cuales se delega la autoridad en materia de políticas a entidades autónomas, se han salvaguardado importantes áreas de política contra la inestabilidad y la incoherencia que de otra manera se hubieran producido como resultado de la alternancia en el gobierno y de conflictos entre los partidos. El país cuenta también con una Corte Suprema de Justicia independiente que hace cumplir estos acuerdos reafirmando repetidas veces en sus fallos la autonomía de las instituciones, como lo hizo especialmente durante los años sesenta. El deseo de los políticos de recuperar cierto control sobre esta gran porción del aparato estatal dio lugar a la reforma constitucional de 1968 y a otras reformas jurídicas en los años setenta, que consolidaron la autoridad de los poderes Ejecutivo y Legislativo para fijar la política general en los sectores y permitieron nombramientos en las direcciones generales más basados en las afiliaciones partidistas. No obstante, en su mayoría, las instituciones retuvieron su autonomía presupuestaria y administrativa.

La formulación de políticas en ámbitos que se refieren al Estado central se mantuvo bastante centralizada desde los años cincuenta hasta aproximadamente 1990. La legislatura unicameral y el sistema de partidos relativamente cohesivo (2,5 partidos efectivos) limitaron el número de agentes que participaban en el PFP, lo que permitió cierto grado de adaptación de las políticas pese a la debilidad del presidente con respecto a sus potestades constitucionales (ver cuadro 3.5). La adaptabilidad se vio facilitada por la proporción relativamente alta de escaños (48% en promedio) controlada por el partido oficial, y la influencia del presidente para determinar qué candidato de su partido es nominado y elegido para servir en el Congreso. Pero los poderes del presidente derivados del partido (*partisan powers*) y su capacidad para promulgar leyes se debilitaban durante el curso del período presidencial de cuatro años. Debido a que el período presidencial está sujeto a un límite, el rol del presidente se va diluyendo hacia el tercer año de su mandato, y los legisladores, incluso los del partido oficial, se distancian de él y se alinean con un presidente futuro quizá con la esperanza de conseguir un cargo de gabinete o un alto puesto burocrático en el nuevo gobierno, o bien alguna ventaja en el ámbito de los gobiernos locales.

Recuadro 7.2**Formulación de políticas por delegación:
el caso de Costa Rica (continuación)**

Desde principios del decenio de 1990, la formulación de políticas en Costa Rica se ha vuelto más fragmentada. El creciente desencanto con el sistema bipartidista dio lugar a un número creciente de votos por partidos y candidatos no afiliados al Partido Liberación Nacional (PLN) ni al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), y a una reducción en la proporción de escaños legislativos controlados por el partido oficial. Además, el establecimiento de la Sala Constitucional en 1989 trajo aparejada la introducción de un nuevo jugador con poder de veto que tiene la potestad de impedir que los proyectos de ley se conviertan en ley incluso durante el trámite legislativo. Se ha reducido así la flexibilidad de la formulación de políticas en los ámbitos que están bajo el control del Estado central, como consecuencia de las modificaciones electorales e institucionales.

