

## Segunda parte

---

### Actores y escenarios del proceso de formulación de políticas

*La democracia nunca es una cosa  
hecha. La democracia siempre es algo  
que debe estar haciendo una nación.*

Archibald MacLeish,  
poeta y funcionario público  
estadounidense (1892–1982)



El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos.

El alcance y la índole exacta de la función que desempeñan los actores —y sus interacciones— están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (“la calle”, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos). Algunos son más transparentes (la sala de un tribunal) y otros lo son menos (negociaciones a puertas cerradas). A menudo, los papeles que realmente desempeñan los actores se desvían de los que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente. Por lo tanto, sus papeles reales en el proceso de formulación de políticas deben analizarse con mucho cuidado, y esto es precisamente lo que se hace en la segunda parte.

- El *capítulo 3* se centra en los partidos políticos, la legislatura y el presidente: protagonistas del sistema político formal y del proceso de formulación de políticas.
- En el *capítulo 4* se examinan los papeles de otros actores con funciones adscritas formalmente en el proceso de formulación de políticas: el gabinete, la burocracia, los “actores subnacionales” como los gobernadores y el Poder Judicial.
- En el *capítulo 5* se examinan las empresas, los sindicatos, los medios de comunicación, los movimientos sociales y las fuentes de pericia política (los denominados “actores del conocimiento”). Este tipo de actores pueden considerarse “informales” porque en general no están regulados por la Constitución ni por otras leyes orgánicas, ni se les han asignado funciones específicas en el proceso de formulación de políticas públicas.

En la segunda parte se examinan uno por uno estos actores para considerar en profundidad cuáles de sus características afectan a los distintos aspectos de las políticas públicas. La interacción entre los actores, al participar en los procesos de formulación de políticas en diferentes países y sectores de políticas, se examina en el resto del informe.



# Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes

*Los partidos políticos son la peor forma de participación política organizada, excepto por todas las demás.*

—Oswaldo Hurtado, ex presidente de Ecuador  
(parafraseando a Winston Churchill)

Este es el primero de tres capítulos en los que se examina el papel que desempeñan distintos actores en el proceso de formulación de políticas (FPF). Se centra en un grupo de actores que son fundamentales para elaborar políticas en sistemas democráticos: los partidos políticos, la legislatura y el presidente. Constituyen el núcleo central de actores, y tienen funciones importantes en la representación democrática, la definición de la agenda de políticas, y la formulación, adopción y ejecución de las políticas. De más está decir que sus funciones en estas etapas del proceso no son exclusivas, sino que las comparten con otros actores con roles formalmente establecidos en la Constitución, como el gabinete, el Poder Judicial y la burocracia, así como con una amplia gama de actores con roles más informales, como los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, los movimientos sociales y los organismos internacionales.

La operación del sistema democrático y las características de los resultados de las políticas están altamente influenciados por la naturaleza del sistema de partidos políticos, la estructura y el funcionamiento de la legislatura y las limitaciones e incentivos de los presidentes, así como por la interacción de todos estos factores. El capítulo 3 comienza destacando la importancia de examinar las interacciones entre estos actores protagónicos y las reglas del juego que afectan a dicha interacción.

*Las distintas configuraciones institucionales pueden ayudar a que el presidente lleve a cabo su programa de gobierno, o impedirlo.*

## Los actores protagónicos y sus interacciones

Un punto de partida conveniente se relaciona con la interacción entre dos actores —el presidente y la legislatura—, que desempeñan un papel protagónico en la formulación de políticas en una de las arenas políticas más importantes: el Congreso. El tratamiento del tema comienza con un examen de la capacidad que tiene el presidente para lograr que el Congreso apruebe su programa de gobierno. Es natural empezar por centrar el análisis en el papel del presidente por diferentes razones. En primer lugar, los presidentes fueron de hecho los que definieron el programa de gobierno en la mayoría de las reformas recientes emprendidas en América Latina. Segundo, las reglas de participación legislativa en la mayoría de los países latinoamericanos dotan formalmente a los presidentes de prerrogativas que los ayudan a conducir el PFP. Tercero, dado que los presidentes son elegidos por ciudadanos de toda la nación, suelen tener intereses más afines a los bienes públicos nacionales que los legisladores. (Sin embargo, también los presidentes pueden tener incentivos para desviarse del interés público, como se verá más adelante.)

La incapacidad de los presidentes para llevar adelante sus programas de gobierno se ha ubicado en el centro de un acalorado debate sobre los méritos de las democracias presidenciales frente a los sistemas parlamentarios, donde se funden las responsabilidades de selección y gobierno de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Varios estudiosos han expresado preocupación sobre la capacidad de los presidentes para gobernar en un gobierno dividido: es decir, cuando su partido no controla la legislatura.<sup>1</sup> Pero este problema va mucho más allá de una inquietud académica. América Latina ha padecido varias interrupciones de gobiernos democráticos como resultado, al menos en parte, de que los presidentes y las legislaturas no pudieran ponerse de acuerdo en torno a las políticas a adoptar.

El debate que tiene lugar en el ámbito de las ciencias políticas con respecto a los problemas de las democracias presidenciales en un gobierno dividido se ha orientado principalmente hacia su impacto sobre los resultados políticos y, en particular, sobre la estabilidad del régimen democrático mismo. Si bien esta es una inquietud muy importante, en este informe se adopta un enfoque diferente: el impacto sobre la calidad de las políticas públicas. La capacidad del presidente para llevar adelante su programa de gobierno es un factor decisivo de uno de los aspectos clave de las políticas públicas que se subraya en este informe: la adaptabilidad.

¿Qué es lo que determina la capacidad del presidente para llevar a cabo su programa de gobierno? En las democracias presidenciales, uno de los ingredientes clave es la proporción de escaños que controla el partido oficial. Si el partido del presidente controla la mayoría de los escaños en el Congreso, le resultará más fácil lograr que se apruebe su programa de gobierno, suponiendo que pueda mantener el apoyo de sus propios legisladores. Como resultado, las políticas públicas serán más adaptables, dado que los costos de transacción vinculados con un cambio de las políticas tienden a ser relativamente bajos. A su vez, el tamaño del contingente legislativo del presidente depende de la estructura del sistema de partidos y de las reglas electorales, entre otros factores.

---

<sup>1</sup> Linz (1990), Di Palma (1990) y Linz y Stepan (1978).

¿Qué ocurre cuando el partido del presidente no controla la legislatura? En este caso, los presidentes tienen otros mecanismos para llevar adelante su programa de gobierno. Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos, por ejemplo, o pueden utilizar diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores para que apoyen ciertas medidas legislativas, construyendo coaliciones diferentes para diferentes medidas de política. Las monedas de cambio utilizadas incluyen recompensas tales como nombramientos a cargos políticos, concesiones de políticas o cambios que beneficien a las jurisdicciones del legislador o a la base de apoyo del partido, proyectos de inversión local, transferencias presupuestarias y/o cargos públicos o contratos del Estado. Estas opciones no son mutuamente excluyentes, porque incluso en el caso de las coaliciones estables, los presidentes necesitan utilizar diferentes alicientes, como cargos en el gabinete o concesiones de políticas para formar coaliciones, o para evitar que estas se desintegren.

Las coaliciones también varían en cuanto a su grado de formalidad, cohesión y durabilidad. Algunas son muy fuertes y duraderas, como en Chile, donde funcionan como partidos y han dado al gobierno una mayoría confiable en la Cámara baja (véase en el capítulo 7 una explicación detallada de la formulación de políticas en Chile). Algunas coaliciones, como las de Ecuador, son mucho más informales, ad hoc y de corta duración. A menudo se basan en intercambios de distintos tipos de recompensas inmediatas y focalizadas para obtener apoyo legislativo en el corto plazo. En consecuencia, las coaliciones ecuatorianas no han otorgado a los presidentes una base estable de apoyo legislativo y por ende han socavado la adaptabilidad y la estabilidad de las políticas. Entre estos dos extremos se encuentran coaliciones como las de Brasil y Uruguay, que pueden formalizarse mediante la participación de múltiples partidos en el gabinete y/o mediante acuerdos en cuanto a las políticas fundamentales. Ocasionalmente, estas coaliciones no duran todo el período presidencial o no ofrecen una garantía de apoyo demasiado firme.

La estabilidad de las coaliciones varía de un país a otro y de un gobierno a otro, y depende por lo menos de la coincidencia que exista entre lo que el presidente puede ofrecer a los legisladores y lo que estos desean. Lo que puede ofrecer el presidente depende de factores tales como sus facultades para designar funcionarios, para definir la agenda de políticas y para ejecutar el presupuesto. Lo que los legisladores quieren (concesiones de políticas, proyectos de inversión local o transferencias para sus jurisdicciones) depende de los factores que definen sus incentivos, como las reglas electorales. Por ejemplo, cuando existe una fuerte conexión electoral entre los legisladores y el electorado (es decir, cuando los ciudadanos tienen mucha influencia en la elección de sus representantes en el Congreso), los legisladores pueden estar más interesados en proyectos de inversión local que favorezcan a sus comunidades. Esto es lo que ocurre en Brasil, donde la distribución de esos proyectos ha sido un importante aliciente utilizado por los presidentes para conseguir apoyo político.<sup>2</sup>

Las posibilidades que encierran estos intercambios de sustentar el apoyo de la coalición también dependen de que existan mecanismos de compromiso que aseguren que

---

<sup>2</sup> Véanse Alston et al. (2005a) y el capítulo 7 de este informe.

el presidente y los partidos (o los legisladores individuales) cumplan sus promesas. En Paraguay, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de compromiso que den credibilidad a los acuerdos intertemporales ha dado lugar a un tipo de recompensa diferente: el empleo público. No es de sorprender que la calidad de la burocracia paraguaya se haya degradado tanto debido al uso del empleo público como recurso clientelista.<sup>3</sup>

Algo que debe quedar claro en esta explicación es que las distintas configuraciones institucionales pueden ayudar a que el presidente lleve a cabo su programa de gobierno, o impedirlo. Es más fácil hacerlo dentro de un régimen bipartidista con sistema electoral regido por la regla de la mayoría (sistema pluralista); en un sistema de coaliciones fuertes y estables, como en Chile, o incluso en un sistema de partidos muy fragmentado, siempre y cuando exista una buena coincidencia entre lo que necesitan los legisladores o los partidos que dominan la legislatura y lo que el presidente puede comprometerse a otorgar.

No obstante, cuando el sistema político no concede al presidente y a su gobierno la capacidad de llevar a cabo su programa de gobierno, las consecuencias pueden ser muy graves, e incluso dar lugar a interrupciones del régimen democrático (véase el capítulo 6).<sup>4</sup> Este tipo de fracaso también puede minar la adaptabilidad de las políticas, lo que implica la incapacidad de abandonar políticas fallidas, hacer ajustes en respuesta a shocks, y/o adoptar reformas que favorecen el bienestar general, aun cuando estas hayan sido claramente identificadas.

Si bien la incapacidad de los presidentes para poner en práctica su plan de trabajo puede tener consecuencias políticas nocivas que afectan también a las políticas públicas, un entorno institucional que permita al presidente definir su programa de gobierno no es condición suficiente para que existan buenas políticas públicas. A continuación se destacan dos problemas que pueden surgir, incluso cuando el presidente cuenta con las herramientas para obtener lo que desea. Para vincular esta explicación con el marco general del estudio, cada uno de estos problemas se relaciona con uno de los aspectos de las políticas públicas presentados en el capítulo 2.

***Orientación al interés público.*** ¿Son mejores las políticas públicas si el presidente obtiene lo que quiere? No necesariamente. Dado que los presidentes son elegidos por jurisdicciones nacionales, suelen tener intereses más acordes a los bienes públicos nacionales que los legisladores, que tienden a favorecer a sus jurisdicciones locales. No obstante, los presidentes no siempre actúan como los planificadores sociales idealizados que se describen en los libros de texto de economía, que procuran el máximo bienestar social. Aunque se preocupen por el interés público, los presidentes, como cualquier político, también tienen ambiciones personales y políticas.

¿Qué determina los incentivos del presidente? Entre otros factores, la estructura del sistema de partidos puede desempeñar una función importante. Por ejemplo, si el funcionamiento de los partidos políticos está dominado por políticas clientelistas, los

<sup>3</sup> Véase Molinas y Pérez-Liñán (2005).

<sup>4</sup> Chasquetti (2004) aporta datos empíricos concluyentes de estas consecuencias al analizar una muestra de 51 gobiernos latinoamericanos entre 1980 y 2000. De los 10 gobiernos que no pudieron obtener una casi mayoría en la legislatura, independientemente o dentro de una coalición, en seis de ellos el presidente o los legisladores no completaron sus períodos establecidos constitucionalmente.



presidentes y otros políticos se preocuparán más por generar los recursos que necesitan para mantener ese sistema clientelista que es la base de su apoyo político, y les interesará menos si las políticas son “buenas” o “malas” desde el punto de vista del interés público a más largo plazo. Si se concibe al presidente como un planificador social, todo lo que interfiera con la ejecución de su programa de gobierno reducirá la calidad de los resultados de las políticas. Si se deja a un lado este concepto ingenuo de planificador social, se verá que los controles sobre la capacidad de llevar adelante su programa de gobierno tienen pros y contras. Pueden impedir que el presidente se centre demasiado en un grupo reducido de intereses, pero también pueden reducir su poder de decisión y adaptabilidad.

Al igual que el presidente, los miembros del Congreso también pueden procurar obtener beneficios privados o a favor de grupos reducidos desde su función pública en el PFP. Existen varios tipos de frenos y contrapesos institucionales, como los que operan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que pueden limitar el alcance de todos los actores para atender intereses específicos.<sup>5</sup> Existen asimismo otros actores que pueden propiciar políticas públicas (tanto en su formulación como su implementación) más orientadas al interés público: un Poder Judicial independiente e imparcial y una administración pública profesional y políticamente neutra. La función de estos actores es tema del capítulo 4.

**Estabilidad de las políticas.** La capacidad del presidente para llevar adelante su programa de gobierno también puede dar lugar, en ciertas circunstancias, a la inestabilidad de las políticas. Considérese el caso hipotético de un país con un sistema bipartidista. Cada uno de los partidos cuenta con apoyo estable de alrededor de la mitad del electorado y, por lo tanto, se alternan en el poder. Ambos partidos son programáticos, de manera que compiten principalmente sobre la base de distinciones en sus ideas y propuestas de políticas, que suelen mantenerse estables. Las reglas electorales tienden a producir gobiernos mayoritarios y partidos disciplinados, de manera que las políticas son adaptables. Algunos analistas considerarían que este es un escenario favorable para una democracia presidencial. Sin embargo, ni siquiera este escenario idílico de partidos estables con preferencias estables garantiza una característica muy importante de las políticas públicas: la estabilidad.

Si, por ejemplo, en términos ideológicos uno de los partidos es de derecha y el otro de izquierda, las políticas podrían oscilar de un extremo al otro cada vez que hubiera un cambio de gobierno.<sup>6</sup> La apertura del comercio exterior

*Los sistemas de partidos influyen en la viabilidad de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrechos o más amplios de intereses de la sociedad.*

<sup>5</sup> Véase el argumento clásico a favor de los frenos y contrapesos en *The Federalist Papers*. Los autores James Madison, Alexander Hamilton y John Jay llamaban “facciones” a los intereses especiales y sostenían que la mejor manera de fomentar el bien público era contraponer las distintas facciones entre sí en un sistema de frenos y contrapesos y de gobierno limitado.

<sup>6</sup> Partidos inestables y preferencias inestables podrían exacerbar aún más la volatilidad de las políticas, lo que resultaría en cambios de políticas incluso dentro del mismo gobierno.

y la privatización podrían ir seguidas de una mayor protección y de la nacionalización de activos; la educación primaria podría cambiar de una provisión basada en el sector público a una con mayor participación del sector privado, etc. Las ineficiencias relacionadas con la volatilidad de las políticas son evidentes. Si bien desde la derecha y desde la izquierda se puede estar en desacuerdo en cuanto a las opciones preferidas de políticas, probablemente haya coincidencia en que los movimientos cíclicos entre los extremos representan el peor escenario posible. La cuestión es cómo hacer que los partidos adopten una solución de compromiso, celebrando acuerdos intertemporales para poner en práctica una política intermedia que sea aceptable para ambos, en lugar de imponer su opción unilateral preferida cada vez que tienen acceso al poder.

Ahora que se ha establecido lo importante que es examinar las interacciones entre los actores y las características subyacentes para entender el PFP, en el resto del capítulo se tratará con mucho más detalle cada uno de estos actores políticos fundamentales. El propósito es destacar los roles potenciales que puede desempeñar cada uno de estos actores en el PFP, describir algunas de las características fundamentales de estos actores en la región latinoamericana, y analizar la manera en que estas características pueden afectar al alcance y a la naturaleza de su función.

## Los partidos políticos<sup>7</sup>

Los partidos políticos son protagonistas centrales del PFP, así como también, de manera más general, del funcionamiento de un sistema democrático. Un elemento indispensable de la democracia es la convocación a elecciones con regularidad para distribuir el control de los cargos gubernamentales y los escaños legislativos. Los partidos políticos reclutan candidatos para esos puestos, movilizan el apoyo electoral y definen sus aspiraciones en materia de políticas en caso de que tengan cabida en el nuevo gobierno. Además de ocuparse de funciones directas en las elecciones, los partidos también desempeñan otros papeles clave en la formación de los gobiernos, la organización de la labor legislativa, y la articulación y agregación de intereses y preferencias de los ciudadanos.<sup>8</sup>

El PFP de un país está influenciado, directa e indirectamente, por la estructura y organización de los partidos políticos. Por ejemplo, en algunos países, los partidos —incluso los que no están en el poder— participan activamente en la definición y articulación de los programas de políticas y se involucran en forma efectiva en los debates sobre política pública, en ocasiones con ayuda de centros de estudios afiliados (véase el capítulo 5). Las características del sistema de partidos también afectan al PFP de manera más indirecta, influyendo, por ejemplo, en la viabilidad de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrechos o más amplios de intereses de la sociedad.

<sup>7</sup> Esta sección se basa extensamente en Jones (2005).

<sup>8</sup> Mainwaring y Scully (1995); Sartori (1976); Lipset y Rokkan (1967).

Las características del sistema de partidos no solo interactúan entre ellas, sino también con otras instituciones y actores, como la presidencia, la legislatura y el Poder Judicial. Por lo tanto, es posible que no se observen en todos los países los efectos previstos de las características del sistema de partidos (y otras características institucionales) que se destacan en esta parte del informe, porque el impacto específico de cada aspecto institucional depende de su interacción con otras características institucionales del país.

A continuación se consideran varias características del sistema de partidos y su impacto esperado en el PFP: institucionalización, fragmentación y nacionalización.

### ***Institucionalización del sistema de partidos***

Una primera característica importante del sistema de partidos es el *grado de institucionalización*. Se puede decir que un sistema de partidos está institucionalizado cuando:

- Los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables.
- Los partidos tienen vínculos razonablemente fuertes con intereses organizados de la sociedad y en general los ciudadanos están identificados con los distintos partidos.
- Se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quién asume el gobierno.
- Las organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido.<sup>9</sup>

Los sistemas de partidos institucionalizados tienen más probabilidades de fomentar una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial de acuerdos intertemporales. Esto se debe a que, de una elección a la siguiente, es menos probable que varíen drásticamente la identidad partidaria y la importancia política relativa de los principales actores en la formulación de políticas en el Poder Ejecutivo y el Congreso. Es más, dado que los partidos desempeñan una función clara en el reclutamiento político, y las elites políticas se esfuerzan por promover y proteger el valor de la “etiqueta” del partido (lo que implica mantener posiciones relativamente coherentes en el tiempo en las políticas), son menores las probabilidades de que los partidos institucionalizados modifiquen su orientación básica de políticas con mucha frecuencia. Además, es más probable que los presidentes electos disfruten de cierto grado de apoyo del partido en la legislatura y/o estén en mejores condiciones de armar coaliciones relativamente estables basadas en el apoyo de determinados partidos.

Los sistemas de partidos institucionalizados tienden a ser programáticos, es decir, compiten y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en materia de políticas. Pero los partidos institucionalizados —partidos con bases relativamente duraderas de apoyo político— también pueden ser clientelistas. En estos casos, compiten y obtienen apoyo sobre la base de la distribución de beneficios selecti-

---

<sup>9</sup> Véase Mainwaring y Scully (1995).

vos a los electores (como puestos en el sector público, contratos del Estado, recursos en efectivo o alimentos) y son juzgados por los electores principalmente por su capacidad para repartir estos beneficios.

Los sistemas de partidos institucionalizados y programáticos tienden a mejorar la rendición de cuentas, porque dan a los ciudadanos más capacidad para seleccionar a los partidos y a los candidatos que más coincidan con sus preferencias en materia de políticas. Además, fortalecen los incentivos para invertir en bienes públicos, como educación y servicios públicos que funcionen bien, y para efectuar reformas de política orientadas a promover el interés general.

En cambio, la formulación de políticas en sistemas clientelistas tiende a estar limitada por la necesidad de mantener el sistema de apoyo clientelista de los partidos. En estos sistemas, tiende a favorecerse el gasto público en obras públicas con beneficios concentrados en lugar de invertir en bienes públicos con un rango de beneficiarios más amplio. La implementación de reformas de políticas que puedan socavar los pilares del sistema clientelista se hace más difícil, y puede requerir importantes compensaciones a individuos o sectores que han sido favorecidos por el partido en el pasado, y que se ven afectados por la reforma.

Para medir el alcance y las dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos, en este estudio se utiliza un índice agregado de institucionalización desarrollado por Mark Jones.<sup>10</sup>

- *La estabilidad de la competencia entre los partidos* se calcula sobre la base de mediciones de la volatilidad en la participación de votos y escaños legislativos de los partidos entre elecciones recientes.
- *La extensión de las raíces de los partidos en la sociedad y la legitimidad de los partidos y las elecciones* se miden sobre la base de la respuesta a las preguntas de la encuesta de opinión pública Latinobarómetro y de una encuesta de legisladores.<sup>11</sup>
- La fuerza de las organizaciones partidarias se determina sobre la base de una medición de la edad de los partidos significativos y de las respuestas a una pregunta de la encuesta de legisladores, en la que se debe calificar la permanencia y la fuerza de la organización del partido del encuestado.<sup>12</sup>

Para analizar en qué medida son programáticos los sistemas de partidos, en este estudio se utilizó otro índice propuesto por Mark Jones, que trata de captar el grado al que los partidos desarrollan enfoques distintos en materia de políticas y el grado al que los ciudadanos son conscientes de estas diferencias. Pero lo hace de manera indirecta, examinando cómo los legisladores y los ciudadanos perciben las diferencias entre los partidos en la dimensión ideológica de izquierda y derecha, en lugar de observar directamente si los programas y orientaciones de política a los que adhieren los partidos están

<sup>10</sup> Véase Jones (2005). El índice de institucionalización del sistema de partidos se basa en las cuatro dimensiones formuladas en Mainwaring y Scully (1995).

<sup>11</sup> Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), 1994–2005.

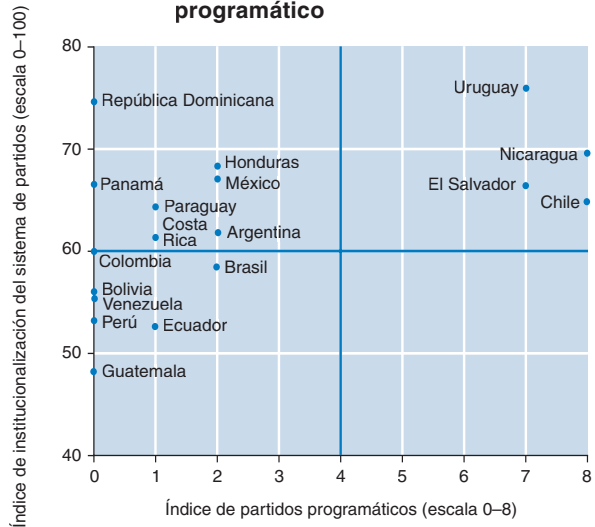
<sup>12</sup> Véanse detalles sobre la construcción de los índices de componentes y del índice agregado en el apéndice de datos y en Jones (2005).

asociados en forma coherente con perspectivas ideológicas distintas.<sup>13</sup>

En el gráfico 3.1 se presentan los países según las puntuaciones obtenidas en los dos índices mencionados. Según estas mediciones, los partidos están relativamente institucionalizados y son programáticos en Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Chile.<sup>14</sup> En cambio, en Guatemala, Ecuador y Perú los partidos están poco institucionalizados y no son programáticos.

En el gráfico 3.2 se ilustra el marcado contraste que existe entre Argentina y Chile en cuanto al grado al que los partidos son programáticos, medidos según uno de los componentes de este índice: las percepciones de los legisladores sobre las diferencias entre los partidos en la escala ideológica de izquierda a derecha.

**GRÁFICO 3.1** Comparación de sistemas de partidos en América Latina: grado de institucionalización y carácter programático



Fuente: Jones (2005).

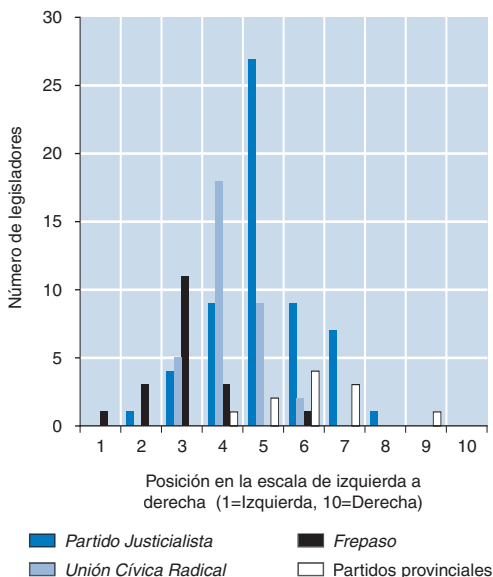
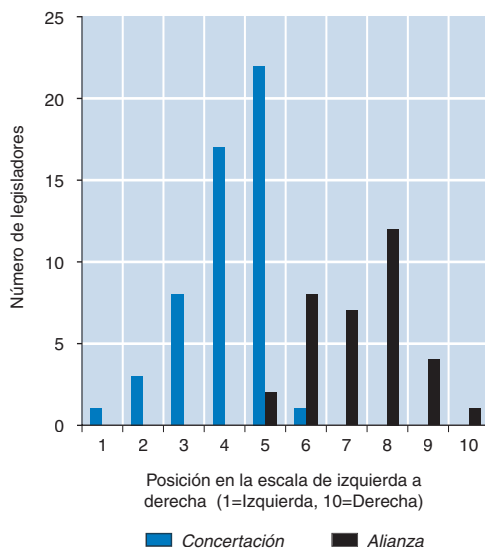
### **Fragmentación del sistema de partidos, contingentes legislativos presidenciales y disciplina partidaria**

Varias características del sistema de partidos que interactúan unas con otras también tienen una influencia importante en la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el nivel de *fragmentación legislativa*; el tamaño del contingente del presidente en la legislatura y el grado de disciplina partidaria (es decir, el grado al que los miembros del partido del presidente en la legislatura responden a las instrucciones de los dirigentes del partido y/o del presidente).

A su vez, la fragmentación del sistema de partidos y el tamaño del contingente presidencial en la legislatura están influidos por las características del sistema electoral. Los *sistemas electorales de representación proporcional*, en los cuales se eligen varios miembros del Congreso por cada distrito electoral, alientan una mayor fragmentación que los sis-

<sup>13</sup> Véanse detalles sobre la construcción del índice en el apéndice de datos y en Jones (2005).

<sup>14</sup> Las puntuaciones de Nicaragua en los dos índices pueden ser engañosas. El sistema bipartidista que hace que Nicaragua aparezca institucionalizado es en parte resultado de la legislación presentada por los dirigentes de los dos partidos principales para restarle oportunidades a otros partidos de registrarse legalmente y de competir con eficacia. Además, si bien los partidos difieren en su orientación ideológica, su comportamiento concreto parece ser más clientelista que programático.

**GRÁFICO 3.2 Autocalificación ideológica de los legisladores****a. Argentina****b. Chile**

Fuente: PELA (2005).

*temas mayoritarios*, en los que solo se elige un legislador por distrito. En los sistemas proporcionales la fragmentación de los partidos tiende a aumentar cuando los distritos son más grandes (es decir, el número de legisladores elegidos por distrito es mayor) y cuando se utilizan fórmulas más equitativas para traducir la proporción de votos de los partidos en números de escaños legislativos.

También son pertinentes otros aspectos del sistema electoral. La coincidencia de elecciones de legisladores y presidente propicia una mayor concentración de votos y escaños del partido del presidente que cuando esas elecciones se celebran por separado, o cuando las elecciones de legisladores tienen lugar a mediados del período presidencial. El sistema empleado para elegir al presidente también puede tener efectos indirectos sobre la fragmentación del sistema de partidos. El sistema de *ballotage* (o elección a doble vuelta)<sup>15</sup> tiende a desalentar la formación de alianzas y propicia la proliferación de partidos, en tanto que los sistemas pluralistas de elección presidencial tienden a alentar la concentración de votos en un número menor de partidos.

La proporción de escaños que controla el partido oficial, el grado de fragmentación del sistema de partidos y la cohesión de los partidos gobernantes tienen repercusiones

<sup>15</sup> En este sistema, para que un candidato gane en la primera ronda debe obtener una mayoría del total de votos emitidos (50% más uno). Si ningún candidato gana por mayoría, los dos candidatos que recibieron el mayor número de votos en la primera ronda tienen que desempatar en una segunda ronda.

importantes en la capacidad del Poder Ejecutivo para llevar a cabo su programa de gobierno. También inciden en el mecanismo de negociación y los tipos de intercambios en los que participa el Poder Ejecutivo para obtener apoyo legislativo. Por ejemplo, si el presidente controla una mayoría de escaños en la legislatura y puede imponer disciplina dentro de este contingente, probablemente opte por gobernar mediante estatutos (leyes aprobadas en la legislatura) y utilice palancas partidistas de influencia para mantener el respaldo. Pero si el contingente del presidente en la legislatura es relativamente pequeño y el sistema de partidos está fragmentado, el Poder Ejecutivo tiene que tratar de armar algún tipo de coalición legislativa. Estos acuerdos pueden abarcar desde una coalición relativamente estable entre partidos hasta una coalición cambiante de partidos e incluso legisladores individuales. En este caso, probablemente el presidente necesite una gama más amplia de alicientes, como ofrecer cargos de gabinete u otros puestos de gobierno, otorgar concesiones en materia de políticas, o prometer un tratamiento favorable en la asignación de recursos y contratos públicos. Si el presidente anticipa que va a ser problemático obtener respaldo legislativo (porque no puede formar coaliciones estables), o que dicho respaldo puede ser demasiado costoso (en lo que se refiere a la necesidad de hacer concesiones respecto de su programa de gobierno o de los recursos públicos), puede optar por gobernar de manera unilateral haciendo uso de sus potestades legislativas constitucionales (facultades de emitir decretos o de determinar la agenda legislativa) o potestades “paraconstitucionales” (como las facultades discrecionales de asignar fondos dentro del presupuesto o utilizar su autoridad para emitir disposiciones unilateralmente.)<sup>16</sup>

Las mayorías gubernamentales consistentes y la existencia de partidos disciplinados pueden fomentar la adaptabilidad de las políticas. Si bien este escenario puede propiciar la capacidad de decisión gubernamental<sup>17</sup>, de no existir controles efectivos sobre la autoridad del Poder Ejecutivo, los resultados de las políticas podrían no estar debidamente orientados al interés público. Además, podría producirse una volatilidad de las políticas, si tiende a alternarse el poder entre partidos disciplinados que están altamente polarizados ideológicamente.

Por otra parte, la fragmentación del sistema de partidos, especialmente si es muy elevada y se combina con la polarización, puede complicar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dificultando de esa manera la obtención de un respaldo estable para el programa de gobierno. Esto puede paralizar al gobierno o inducir a los presidentes a adoptar estrategias unilaterales, que pueden poner en peligro la durabilidad de las instituciones democráticas.

El nivel de fragmentación de la legislatura tiene influencia directa sobre el tamaño del contingente del presidente en ese órgano. También afecta al número de partes con las que el presidente debe formar algún tipo de coalición legislativa o estructurar alianzas ad hoc respecto de determinadas leyes específicas para llevar a cabo su programa de gobierno. En el cuadro 3.1 se mide el nivel de fragmentación legislativa en la Cámara baja (o asamblea nacional), utilizando un índice del número efectivo de partidos sobre la base

<sup>16</sup> Cox y Morgenstern (2002).

<sup>17</sup> Cox y McCubbins (2001).

**Cuadro 3.1 Fragmentación del sistema de partidos y contingente presidencial legislativo (promedio de las dos elecciones legislativas más recientes)**

País	Número efectivo de partidos legislativos	Contingente del partido del presidente en la Cámara baja o asamblea nacional (porcentaje)	Proporcionalidad del diseño del sistema electoral
Brasil	7,81	19	4,90
Ecuador	6,71	25	3,23
Bolivia	5,21	27	4,44
Colombia	5,00	20	3,14
Venezuela	4,75	34	3,32
Perú	4,24	41	3,12
El Salvador	3,50	34	3,16
Guatemala	3,46	43	3,11
Argentina	3,18	48	3,21
Costa Rica	3,12	40	3,62
Panamá	3,09	39	1,97
México	2,79	37	2,50
Uruguay	2,73	43	5,00
Paraguay	2,73	51	3,06
República Dominicana	2,52	41	3,77
Nicaragua	2,39	54	3,15
Honduras	2,30	50	3,47
Chile	2,02	55	2,00

*Nota:* El índice del número efectivo de partidos legislativos se calcula tomando el inverso de la suma de los cuadrados de las proporciones de escaños de todos los partidos (Laakso y Taagepera 1979). El índice de proporcionalidad del diseño del sistema electoral va de 1 a 5, siendo 1 = sistema mayoritario (magnitud promedio del distrito, MPD = 1); 2 = baja proporcionalidad (MPD = 2-4); 3 = proporcionalidad moderada (MPD = 4-10); 4 = proporcionalidad alta (MPD = 10-20), y 5 = proporcionalidad muy alta (20-distrito nacional).

*Fuente:* Jones (2005) y cálculos de los autores.

de las dos elecciones legislativas más recientes de cada país.<sup>18</sup> Brasil, Ecuador y Bolivia se encuentran en el extremo de mayor fragmentación, con un gran número de partidos

<sup>18</sup> El objetivo de este índice es medir el número de partidos de manera tal que se capten los efectos del sistema de partidos en el funcionamiento real del sistema político. Por ejemplo, si tres partidos obtienen cada uno una proporción casi igual de los escaños disponibles en la legislatura, el valor del índice es aproximadamente 3. Pero si dos de los partidos reciben el 45% de los escaños y el tercero solo el 10%, el valor del índice es 2,4. El valor del índice es más bajo porque se esperaría que este sistema fuera más afín a un sistema bipartidista por la manera en que opera. Véanse detalles sobre la construcción de este índice en el apéndice de datos y en Jones (2005).



políticos que obtienen escaños legislativos. En cambio, en Chile, Honduras y Nicaragua la política tiende a estar dominada por dos partidos.<sup>19</sup>

En el cuadro 3.1 también se muestra el porcentaje promedio de escaños que ocupa el partido del presidente en la Cámara baja (o asamblea nacional) en las dos elecciones de legisladores más recientes, así como un índice del grado de proporcionalidad del sistema electoral. En varios países, entre ellos Chile, Nicaragua, Paraguay (Cámara baja) y Honduras, el partido del presidente ha obtenido en general una mayoría de los escaños legislativos. En otros países, como Argentina y Uruguay, el contingente del presidente, aunque no alcanzara la mayoría, ha sido relativamente elevado (superior al 40%). En cambio, en países como Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia, el tamaño del contingente del presidente en la legislatura ha sido muy bajo.

Es evidente al observar el cuadro 3.1 que existe cierta correlación entre la fragmentación del sistema de partidos y la proporcionalidad del sistema electoral, pero esa correlación es imperfecta. Esto se debe probablemente al hecho de que la estructura del sistema de partidos también se ve afectada por factores históricos y culturales, como la prominencia de divisiones o segmentaciones socioeconómicas, étnicas y geográficas.

Existe un debate considerable en la bibliografía con respecto a las consecuencias que tienen los contingentes presidenciales no mayoritarios en la legislatura para la gobernabilidad en general y para la formulación de políticas en particular.<sup>20</sup> Algunos observadores consideran que los contingentes presidenciales pequeños (especialmente los que están por debajo de un tercio del total) son problemáticos para la gobernabilidad democrática, pero otros observadores no comparten esta opinión. Sin embargo, hay más acuerdo en que, en los casos en que el partido del presidente no obtiene la mayoría de los escaños en la legislatura (o por lo menos no se acerca a la mayoría, para lo cual tendría que tener por lo menos el 45% de los escaños), el presidente debe formar algún tipo de coalición legislativa para poder gobernar de manera efectiva. Cuando no se forman y se mantienen coaliciones, es probable que surjan problemas de gobernabilidad.<sup>21</sup>

Ante el elevado nivel de fragmentación de los sistemas de partidos y la reducida probabilidad de que se formen mayorías de un solo partido (como se puede observar en el cuadro 3.1), la viabilidad de los gobiernos depende cada vez más de la formación de algún tipo de gobierno de coalición. La formación de un gobierno mayoritario estable, sobre la base de un solo partido o de una coalición de partidos, tiende a ser un factor crucial que determina si es o no posible celebrar acuerdos intertemporales entre los actores políticos. De esto también depende que las políticas sean adaptables y estables en el tiempo y que se implementen de manera efectiva.

<sup>19</sup> En Chile las alianzas electorales estables que existen desde 1989 se consideran partidos.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, Foweraker (1998) y Cheibub; Przeworski y Saiegh (2004).

<sup>21</sup> Véase Chasqueti (2004). La formación de coaliciones estables puede ser complicada cuando se combinan sistemas de partidos fragmentados con altos niveles de polarización ideológica, pero es difícil determinar el umbral exacto al cual esto tiende a convertirse en un problema. Como se señaló anteriormente, probablemente sea beneficioso que haya cierto grado de diferencia programática entre los partidos para asegurar la gobernabilidad democrática.

**Cuadro 3.2 Tipos de gobiernos en América Latina, 1990–2004**

	Mayoría o casi mayoría	Minoría
<b>Un solo partido</b>	Argentina (1990–)	Costa Rica (2002–)
	Colombia (1990–98)	Rep. Dominicana (1990–96; 1998–2000; 2004–)
	Costa Rica (1990–2002)	El Salvador (1990–)
	Rep. Dominicana (2000–2004)	Paraguay (1990–94; 1997–)
	Guatemala (1996–2004)	Perú (1990–92; 2001–)
	Honduras (1990–)	Venezuela (1993–99)
	México (1990–2000)	
	Perú (1993–2000)	
	Venezuela (1989–93; 2000–)	
<b>Coalición</b>	Bolivia (1989–97)	Bolivia (1997–)
	Brasil (1993–)	Brasil (1990–92)
	Chile (1990–)	Colombia (1998–2002)
	Colombia (2002–)	Ecuador (1990–)
	Rep. Dominicana (1996–98)	Guatemala (1990–96; 2004–)
	El Salvador (1994–97)	México (2000–)
	Panamá (1989–99)	Panamá (1999–)
	Uruguay (1990–)	

*Nota:* Los gobiernos se cuentan como gobiernos de coalición mayoritaria si la coalición se mantiene durante más de la mitad del período presidencial. De otra manera, estos gobiernos se categorizan como coaliciones minoritarias.

*Fuente:* Martínez-Gallardo (2005b) y cálculos basados en datos de Payne et al. (2002).

Desde 1990 hasta 2004, en una muestra de 18 países latinoamericanos, solo el 20% de los períodos presidenciales-legislativos<sup>22</sup> se caracterizaron por tener mayorías de un solo partido, o el 36% si también se incluyen los casos en que el partido oficial se acercaba a la mayoría.<sup>23</sup> Durante este período eran comunes las mayorías (o casi mayorías) unipartidistas en países como Argentina, Costa Rica, Honduras y México. Los gobiernos de coaliciones estables, o por lo menos relativamente estables, eran frecuentes en Brasil, Chile y Uruguay, entre otros. En cambio, los gobiernos minoritarios eran especialmente comunes en Ecuador y Guatemala (cuadro 3.2).

<sup>22</sup> Los períodos presidenciales-legislativos pueden cambiar cuando cambia el presidente (debido a elecciones, renuncia, juicio político o golpe de Estado) y cuando se elige un nuevo Congreso a mediados del período presidencial. Entre 1990 y 2004 hubo 95 períodos presidenciales-legislativos en los 18 países latinoamericanos.

<sup>23</sup> Una casi mayoría se define como un caso en que el presidente tiene más del 45% de los escaños en ambas Cámaras del Congreso (o en la asamblea nacional).

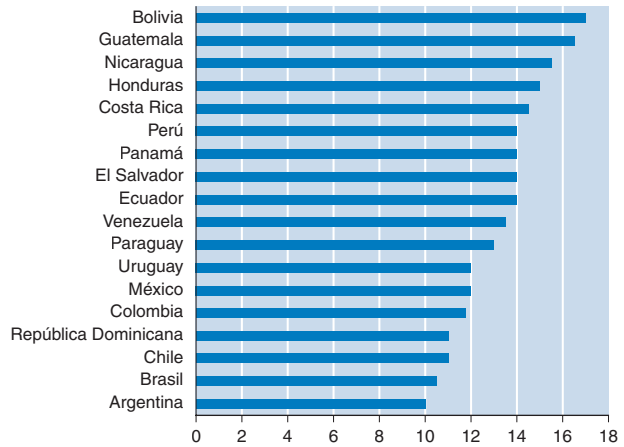
Pero sería demasiado simplista centrarse únicamente en la proporción de escaños controlados por el partido o la coalición gobernante, dado que el grado al que los partidos actúan como un bloque cohesivo en la legislatura varía considerablemente de un país a otro, e incluso de un partido a otro en el mismo sistema de partidos. La capacidad de los presidentes (y de los dirigentes del partido central) para imponer disciplina dentro de las filas de su partido en la legislatura es un fuerte factor determinante de su éxito para llevar adelante sus programas legislativos.

El grado en que los legisladores responden a los dirigentes del partido nacional está determinado por los incentivos que proporciona el sistema electoral y por el proceso de nominación de candidatos, así como por otras formas de recompensas y castigos que pueden utilizar los líderes partidarios o el presidente. En este estudio se utiliza un índice de centralización de partidos para medir cómo responden los legisladores a los líderes nacionales de los partidos políticos (gráfico 3.3).<sup>24</sup> El índice se centra principalmente en las fuentes de apalancamiento de los dirigentes partidarios que emanan del sistema electoral, pero existen otros incentivos que afectan al grado de centralización, como el control de los líderes partidarios sobre la asignación de legisladores a las comisiones legislativas y su control sobre la agenda legislativa.

El primer componente de este índice se centra en el grado al que los dirigentes nacionales del partido o los candidatos individuales son responsables de determinar quién puede presentarse como candidato y cuál es su posición en la lista electoral. Cuando los líderes nacionales del partido son quienes en gran medida determinan estos dos factores, los legisladores tienen un mayor incentivo para adherir a la línea del partido en la legislatura.

La segunda dimensión de este índice se centra en las características básicas del sistema electoral, como la dimensión territorial de los distritos electorales (nacional, regional, un solo miembro, o una combinación de las anteriores) y la posibilidad de que el electorado pueda escoger entre candidatos individuales en lugar de votar únicamente por listas preselec-

**GRÁFICO 3.3 Índice de centralización de partidos (2005)**



*Nota:* El índice es la suma de seis componentes. El rango del índice va de 6 a 18.

*Fuente:* Jones (2005).

<sup>24</sup> El índice fue elaborado por Mark Jones. Véanse más detalles en Jones (2005).

cionadas del partido. La centralización es mayor cuando los legisladores son elegidos en un solo distrito nacional o en grandes distritos con listas cerradas y bloqueadas de partidos.

Otros cuatro factores afectan el grado de centralización de los partidos y también forman parte del índice: la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas; el grado de autonomía de las autoridades subnacionales (en particular, los gobernadores), el grado de democracia interna de los partidos, y la existencia de elecciones primarias (o internas). Los partidos serán más centralizados y los dirigentes de los partidos nacionales serán más poderosos cuando las elecciones son simultáneas, cuando los gobernadores no compiten con los líderes nacionales de los partidos por el control de la legislatura, y cuando las facultades de los líderes nacionales para nominar candidatos no se diluyen en elecciones primarias ni en otras formas de democracia dentro del partido.

En el gráfico 3.3 se muestran los valores del índice de centralización de partidos para diferentes países latinoamericanos. De acuerdo con este índice, se esperaría que los presidentes tuvieran una mayor influencia en los legisladores de sus propios partidos en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica. El presidente no debería esperar contar con legisladores particularmente disciplinados en Brasil y Argentina, y en estos países cabría esperar que las coaliciones se formaran principalmente mediante la negociación con dirigentes regionales o de facciones de partidos políticos, o con legisladores individuales.

### **La nacionalización de los partidos y los sistemas partidistas**

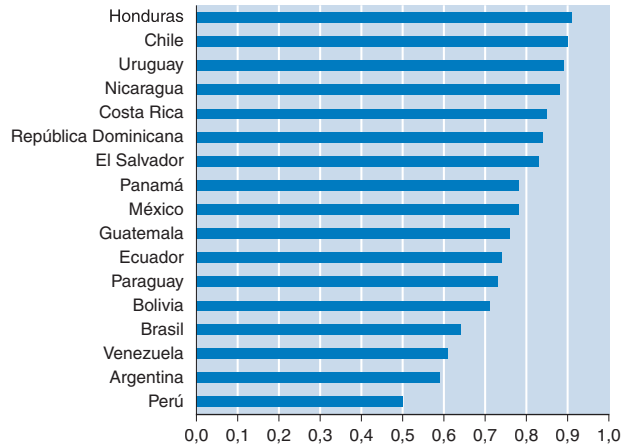
Una característica final del sistema de partidos que puede afectar al funcionamiento de la democracia y a los resultados de las políticas es el *grado de nacionalización*. Se supone que en un sistema nacionalizado los partidos suelen tener un alcance nacional y tienden a expresarse y a actuar con una orientación nacional común, en lugar de estar divididos por temas regionales o subnacionales y centrarse en ellos. En sistemas de partidos muy nacionalizados, es probable que los temas nacionales sean medulares para la carrera del legislador. El Poder Ejecutivo podría tener mayor capacidad de forjar coaliciones legislativas centradas en temas nacionales, dada la necesidad de negociar con solo unos pocos dirigentes de los partidos nacionales clave. En condiciones de poca nacionalización partidaria, los dirigentes del partido central pueden no estar tan bien situados para hablar en nombre de todo el partido y para brindar su apoyo legislativo.

También es probable que las diferencias en el grado de nacionalización tengan consecuencias para las políticas públicas. Cuando la base de apoyo de un partido es relativamente constante en diferentes unidades geográficas, es mucho más probable que se trate a todas las unidades de la misma manera respecto de las decisiones relativas a asuntos tales como transferencias a unidades subnacionales, reforma administrativa, inversiones públicas y subsidios. En cambio, cuando el apoyo varía mucho en las distintas unidades geográficas, será más probable que las decisiones se basen en parte en el grado de apoyo electoral que el partido recibe en unidades geográficas específicas. En un sistema de partidos nacionalizado, es probable que las políticas públicas se orienten más hacia el logro del bien común nacional.

Un enfoque parcial para evaluar la nacionalización de los sistemas de partidos es examinar la distribución del voto popular por partidos de distintas jurisdicciones territoria-

les del país.<sup>25</sup> En el gráfico 3.4 se muestran las puntuaciones de un índice de nacionalización del sistema de partidos para países latinoamericanos elaborado a partir de datos de las elecciones de diputados más próximas al año 2002. Sobre la base de esta medición, parecería que los partidos más nacionalizados son los de Honduras, Chile, Uruguay y Nicaragua, y los menos nacionalizados los de Perú, Argentina, Venezuela y Brasil.

**GRÁFICO 3.4** Índice de nacionalización del sistema de partidos (basado en datos de las elecciones más próximas a 2002) (Escala 0–1)



Fuente: Jones (2005).

### Las legislaturas<sup>26</sup>

Las legislaturas son instituciones cruciales, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático como para el PFP. Se espera que las legislaturas representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos a la hora de formular las políticas; identifiquen los problemas de la población, y formulen y aprueben leyes para resolverlos, y supervisen la ejecución de políticas mediante el seguimiento, la revisión y la investigación de actividades gubernamentales para velar por que sean transparentes, eficientes y coherentes con las leyes y reglamentos existentes.

El grado y la naturaleza de la función que desempeñan las legislaturas en el PFP varían mucho de un país a otro. En el extremo más proactivo y constructivo de la gama, algunas legislaturas, como el Congreso de Estados Unidos, son capaces de elaborar sus propios proyectos legislativos y de esta manera participar junto con el Poder Ejecutivo en la orientación general de las políticas públicas. Dadas sus capacidades, estas legislaturas también tienden a ser activas y eficaces en su rol de supervisión de la implementación de las políticas.<sup>27</sup> En el otro extremo, las legislaturas pueden ser actores relativamente marginales que aprueban automáticamente los proyec-

*Las legislaturas no existen en la región sólo para aprobar automáticamente las decisiones del Poder Ejecutivo.*

<sup>25</sup> Con esta medición no se podría evaluar correctamente la nacionalización del sistema de partidos si sus sedes regionales difieren en su orientación programática o en su base de apoyo.

<sup>26</sup> Esta sección se basa extensamente en Saiegh (2005).

<sup>27</sup> Morgenstern (2002).

tos legislativos del Poder Ejecutivo y tienen poca capacidad o disposición para analizar con detenimiento la conducta del gobierno.<sup>28</sup> Entre estos dos extremos existe una amplia área intermedia en la que las legislaturas pueden exhibir diferentes grados de actividad, ya sea simplemente bloqueando gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo, o reformulando y/o enmendando sus iniciativas. En este tipo de legislaturas también puede haber una considerable variación en cuanto a la intensidad y la efectividad con la que desempeñan la función de supervisión.

La manera en que opera la legislatura en la formulación de políticas puede tener efectos importantes sobre la naturaleza de los resultados de esas políticas. Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo tendrá rienda suelta para imponer los cambios de políticas que considere necesarios. Pero si no hay deliberación legislativa al formular las políticas o si la supervisión es débil, podrían adoptarse políticas mal concebidas en términos técnicos, poco ajustadas a las verdaderas necesidades o exigencias de los intereses organizados y de la ciudadanía, carentes de consenso y, por lo tanto, políticamente insostenibles en el tiempo, o de ejecución ineficiente o injusta. Por otra parte, las legislaturas que se involucran en la formulación de políticas de manera constructiva pueden contribuir a que se adopten políticas más sostenibles porque se basan en un consenso social y político más amplio y están sujetas a una evaluación técnica más cuidadosa. Además, en una legislatura constructiva existe una clara supervisión de la ejecución de políticas, y esto debería incrementar la probabilidad de que las políticas cumplieran sus objetivos previstos en lugar de beneficiar a individuos, grupos o sectores particulares.

Las legislaturas con capacidad limitada para desempeñar una función constructiva en la formulación de políticas pueden de todas maneras ser actores importantes, obstruyendo o vetando gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo. Esas legislaturas tienen muchos de los rasgos negativos potenciales de las legislaturas más marginales con respecto a la elaboración de políticas, pero además pueden impedir que el Poder Ejecutivo lleve adelante un programa positivo de reformas de políticas. Dada su limitada capacidad, también es poco probable que esas legislaturas desempeñen un papel efectivo de supervisión de la implementación de políticas públicas.

Dada la historia de regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes de la región, hasta hace poco tiempo los estudiosos tendían a considerar que las legislaturas de los países latinoamericanos eran en gran medida irrelevantes durante gran parte del siglo XX y que, por lo tanto, no ameritaban ser estudiadas. Algunos acontecimientos notorios de los últimos 20 años, como el cierre de la legislatura por parte del presidente Alberto Fujimori en Perú y el uso frecuente de la potestad para emitir decretos del presidente Carlos Menem en Argentina, siguieron reforzando la difundida opinión de que las legislaturas latinoamericanas suelen abdicar (o se ven forzadas a abdicar) sus prerrogativas constitucionales a favor del Poder Ejecutivo. Pero estudios recientes sugieren que si bien las legislaturas de la región en general no participan intensamente en la formulación y

---

<sup>28</sup> Una legislatura marginal puede ser la contraparte de un presidente o jefe de gobierno dominante o encontrarse en una situación donde las políticas se formulan mediante un debate entre el Poder Ejecutivo y los legisladores del partido oficial, sin que la legislatura en su conjunto desempeñe una función significativa.

promoción de cambios de políticas, de todos modos inciden en los resultados de las mismas. En algunos países las legislaturas tienen una activa participación en el PFP como vetadores directos que pueden bloquear las leyes que propone el Poder Ejecutivo. Sin embargo, otras intervienen en la negociación de políticas a puertas cerradas con el Poder Ejecutivo o en la enmienda o reformulación de sus iniciativas.

El hecho de que las legislaturas no existen en la región sólo para aprobar automáticamente las decisiones del Poder Ejecutivo es evidente al examinar los valores de los índices de éxito de las iniciativas legislativas del Ejecutivo. Como puede observarse en el cuadro 3.3, la

tasa de aprobación de iniciativas del Poder Ejecutivo varía de un nivel bajo de 41% en Costa Rica, entre 1986 y 1998, a un nivel alto de 96% en México entre 1982 y 1999.<sup>29</sup>

Pero estas mediciones aproximadas son de valor limitado para evaluar la influencia de la legislatura en el PFP. Además de proponer o derogar leyes, las legislaturas pueden aprobar proyectos de ley después de introducir grandes enmiendas. También pueden ejercer influencia fuera del ámbito legislativo formal, mediante negociaciones bilaterales entre los líderes legislativos y los funcionarios del Poder Ejecutivo, con respecto a los proyectos de ley que se someten a consideración y a la forma que adopta la legislación al respecto. Por otra parte, el Poder Ejecutivo, que no quiere sufrir la humillación de una derrota legislativa, puede anticiparse a la reacción de la legislatura en la manera en que diseña sus propuestas de política pública.<sup>30</sup> Por lo tanto, la tarea de evaluar la función de elaboración de políticas de la legislatura en cualquier país es muy difícil y requiere un estudio detallado de cada caso.

La naturaleza de la función que desempeñan las legislaturas probablemente influye en la manera en que las perciben los ciudadanos. Al mismo tiempo, la probabilidad de invertir en el desarrollo de capacidades en el Congreso depende del nivel de confianza de la ciudadanía. Cuando el Congreso goza de poca credibilidad tiende a representar con menos eficacia los intereses de la sociedad y el Poder Ejecutivo tendrá mayores in-

**Cuadro 3.3 Tasa de aprobación de iniciativas legislativas propuestas por el Poder Ejecutivo**

País	Porcentaje de aprobación
México (1982–99)	96
Paraguay (1990–99)	83
Honduras (1990–96)	79
Brasil (1986–98)	72
Chile (1990–2000)	69
Venezuela (1959–88)	68
Perú (2001–2004)	65
Argentina (1983–2000)	64
Uruguay (1985–2000)	57
Colombia (1995–99)	51
Perú (1996–99)	50
Ecuador (1979–96)	42
Costa Rica (1986–98)	41

*Fuente:* Saiegh (2005).

<sup>29</sup> Saiegh (2005).

<sup>30</sup> Morgenstern (2002).

**Cuadro 3.4 Confianza en el Congreso**

País	Confianza en el Congreso, promedio, 1996–2004 (porcentaje)	Confianza en el Congreso, 2004 (porcentaje)	Eficacia de los órganos legislativos, 2004–2005 (1= muy ineficaz; 7 = muy eficaz)
Chile	36,0	29,7	3,7
Brasil	24,9	34,8	3,1
Uruguay	38,2	30,0	2,7
Colombia	20,3	24,4	2,7
Honduras	30,8	31,1	2,6
Costa Rica	29,9	35,3	2,2
Paraguay	25,0	19,5	2,2
El Salvador	27,7	21,8	2,1
República Dominicana	n.c.	43,6	2,0
México	27,4	23,1	2,0
Panamá	22,5	24,8	1,8
Guatemala	19,9	19,2	1,8
Bolivia	19,9	15,5	1,8
Perú	22,1	14,5	1,7
Ecuador	13,3	8,3	1,7
Argentina	20,5	20,7	1,6
Nicaragua	23,1	16,1	1,6
Venezuela	27,8	30,6	1,4

n.c.: no corresponde. Dado que la República Dominicana se incluyó sólo en la encuesta de 2004, no se muestra ese promedio.

*Nota:* La primera y segunda columnas muestran el porcentaje de respuestas a la pregunta sobre la existencia de “much” o “alguna” confianza en el Congreso, realizada por la encuesta de Latinobarómetro. La primera pregunta corresponde al promedio de respuestas de 1996 a 2004 y la segunda a 2004. La tercera columna es la puntuación media asignada por ejecutivos de empresas en la encuesta de 2004–05 del Foro Económico Mundial al responder a la pregunta “¿Cuán eficaz es su Parlamento/Congreso nacional como institución legislativa y supervisora?”

*Fuentes:* Latinobarómetro (1996–2004) y Foro Económico Mundial (2005).

centivos para tratar de pasarlo por alto o reducir al mínimo la función de la legislatura en el PFP.

Como se observa en el cuadro 3.4, ni el público en general ni los ejecutivos de empresas internacionales tienen un alto grado de confianza en el Congreso en la mayoría de los países de la región. Según Latinobarómetro, en los últimos 10 años en promedio el público en general tenía la opinión más favorable del Congreso en Uruguay, Chile, Honduras y Costa Rica, y la menos favorable en Ecuador, Bolivia y Guatemala. En cambio, las puntuaciones promedio que indicaron los ejecutivos de empresas, de acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, son más altas en Chile y Brasil y más bajas en Venezuela,



Nicaragua y Argentina. Las diferencias más importantes en las opiniones del público en general y de los ejecutivos de empresas se encuentran en Venezuela y la República Dominicana: en ambos casos el público en general tenía una opinión comparativamente más favorable que los ejecutivos de empresas.

### ***Factores que afectan al rol de la legislatura en la formulación de políticas***

El rol de la legislatura en el PFP está definido por una serie de factores, entre los cuales cabe mencionar el alcance de sus potestades constitucionales en relación con el Poder Ejecutivo; el equilibrio de fuerzas partidarias en los poderes Ejecutivo y Legislativo; la estructura, la organización, los procedimientos y la capacidad técnica de la legislatura, y los objetivos de sus miembros, derivados de incentivos electorales y partidarios.

### ***Macroestructura de la legislatura***

Una primera característica que puede afectar a la función que desempeña la legislatura en la formulación de políticas es la estructura unicameral o bicameral. Nueve países de la región —Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay— tienen legislaturas bicamerales. Dependiendo de factores tales como la manera en que se eligen los miembros de las dos Cámaras y el equilibrio de facultades legislativas entre ambas, una legislatura bicameral puede ser un punto de veto separado en el PFP que afecta también al grado al que están representados los intereses territoriales. Por ejemplo, cuando el Senado es elegido en un solo distrito nacional simultáneamente con el presidente y en los mismos comicios (como en Uruguay), es menos probable que actúe como un punto de veto adicional y en general no se modifica apreciablemente la forma en que se representan los intereses territoriales. Pero cuando los senadores son elegidos separadamente del presidente sobre la base de distritos provinciales (como en Argentina) y la representación no está vinculada a la población, entonces es mayor la posibilidad de que la Cámara alta se convierta en un punto de veto separado y acentúe el grado al que están representados los intereses regionales en la formulación de políticas. Habida cuenta de la complejidad que añade esa consideración del Senado y la falta relativa de información comparativa, el análisis que se presenta a continuación se centra principalmente en la Cámara baja, o en la asamblea nacional cuando el Congreso es unicameral.

### ***Potestades constitucionales***

Si bien todos los países latinoamericanos de habla española y portuguesa que se consideran en este informe han adoptado una forma presidencial básica de gobierno similar a la de Estados Unidos, existen diferencias considerables con respecto a las facultades relativas que confiere la Constitución a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Suriname y Guyana, y varios países del Caribe, por su parte, cuentan con sistemas parlamentarios o semipresidenciales, lo que entraña diferencias en la naturaleza de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el rol esperado de la legislatura en el PFP. En el recuadro 3.1, basado en el caso de Jamaica, se subrayan algunas de estas diferencias.

**Recuadro 3.1****La formulación de políticas en un sistema parlamentario: el caso de Jamaica<sup>1</sup>**

El sistema parlamentario de Jamaica se basa en el modelo británico de Westminster y comparte muchas de sus características fundamentales. El electorado vota a los legisladores para la Cámara de Representantes integrada por 60 miembros. También existe una Cámara alta (el Senado) que desempeña un papel bastante similar al que ha desempeñado tradicionalmente la Cámara de los Lores británica. El legislador que obtiene el apoyo de la mayoría de la Cámara baja —que es invariablemente el líder del partido mayoritario— es invitado por el Gobernador General a ocupar el puesto de primer ministro y, a su vez, a nombrar los ministros del gabinete. El gobierno es responsable ante la Cámara de Representantes, que puede dar por terminado el período de gobierno si una mayoría apoya un voto de no confianza. Debe convocarse a elecciones dentro de un plazo de cinco años a partir de la elección precedente, pero la determinación de la fecha exacta queda a discreción del primer ministro, con la aprobación del Gobernador General quien, como la Reina en Gran Bretaña, desempeña principalmente un papel ceremonial.

El sistema electoral de mayoría, llamado *first-past-the-post*, que resulta en forma recurrente en mayorías unipartidarias en la Cámara de Representantes, favorece la concentración de la autoridad de decisión en el Poder Ejecutivo, como en el sistema británico. El primer ministro, además de nombrar a los ministros del gabinete, “nombra” de hecho a la mayoría de los senadores (aunque formalmente lo hace el Gobernador General), así como a los funcionarios que ocuparán los cargos más altos en la burocracia y en otros órganos especiales del gobierno. La estructura del sistema parlamentario, los amplios poderes de nombramiento del primer ministro y la importante función de los partidos que ayudan a los miembros del parlamento a garantizar su reelección han alentado una firme disciplina partidaria y han reducido la función de la legislatura en la formulación de políticas públicas.

La dinámica de la competencia entre partidos, especialmente desde 1990, ha propiciado la estabilidad política. A partir de 1962 el poder se ha alternado entre dos partidos —el Partido Nacional Popular (PNP) y el Partido Laborista de Jamaica (JLP)—, pero cada instancia de cambio ha sido seguida por un mínimo de dos períodos sucesivos (cuatro, en el caso del partido actualmente en el poder). En consecuencia, los ministros del gabinete y otros funcionarios tienden a mantenerse en sus cargos mucho más tiempo que sus contrapartes en los países latinoamericanos. En el decenio de 1990, la moderación del PNP, que tradicionalmente se ubicaba más hacia la izquierda, generó una creciente convergencia en la orientación política de ambos partidos.

Cabría esperar que estas características del PFP jamaicano facilitaran al gobierno la adopción de los cambios de políticas necesarios (adaptabilidad de las políticas) y al mismo tiempo mantuvieran la orientación general de las políticas de desarrollo, y la consistencia en su ejecución. Además, es de suponer que la existencia de una burocracia basada en méritos y relativamente profesional, así como la de un Poder Judicial bastante independiente, favorezcan el cumplimiento

**Recuadro 3.1****Continuación**

de acuerdos de política a largo plazo y contribuyan a la estabilidad y a la calidad duradera de las políticas públicas.

En algunos casos, la capacidad de decisión (*decisiveness*) del gobierno ha sido claramente evidente, como cuando respondió ante la crisis bancaria de 1997 y en las decisiones que tomó con respecto al ingreso a la Comunidad del Caribe (Caricom). Pero el gobierno ha sido menos hábil para estructurar reformas de política oportunas y adecuadas en relación con algunos otros problemas, como la gran magnitud del déficit fiscal y la deuda pública, y la escalada de la tasa de criminalidad. Por ejemplo, en relación con el déficit fiscal, el gobierno fue capaz de incrementar las tasas impositivas y mejorar la recaudación, pero no logró eliminar las exenciones tributarias ni reducir la evasión fiscal de las empresas. Apenas recientemente se pusieron en práctica reformas para bajar los salarios del sector público. Las razones de esta lentitud para adaptarse en esos ámbitos son complejas, pero se derivan en parte de la incapacidad del gobierno para imponer pérdidas a algunos grupos organizados poderosos cuyo apoyo, o por lo menos, consentimiento, se requiere para llevar a cabo las reformas. Detrás de esta incapacidad para adoptar reformas orientadas al interés público se encuentran algunas limitaciones a la intensidad y la equidad de la competencia y la representación electorales, que están relacionadas con la división arbitraria de los distritos electorales y las prácticas clientelistas de los partidos políticos.

<sup>1</sup> Basado en Mejía Acosta (2005).

Dos características fundamentales de los sistemas presidenciales los distinguen de los sistemas parlamentarios: el jefe de Estado es elegido separadamente del Congreso, y los períodos de nombramiento del presidente y del Congreso son fijos. En relación con estas características esenciales, la única desviación notable en el conjunto de países estudiados aquí la constituye Bolivia, donde se le ha asignado al Congreso la responsabilidad de escoger entre los dos candidatos que reciben el mayor número de votos en la contienda presidencial si ninguno de ellos obtiene una mayoría absoluta en la primera ronda.

Si se mira más allá de estas dos características determinantes, se observan importantes diferencias entre los países. Las facultades relativas que asignan las constituciones a los presidentes y a las legislaturas son un factor crucial para definir la función de formulación de políticas del Congreso.

Aun cuando los presidentes tienen la potestad de nombrar y destituir a los ministros del gabinete en todos los países de América Latina<sup>31</sup>, en algunos casos como Colombia,

<sup>31</sup> Con la excepción parcial de Uruguay, donde (como en Estados Unidos) el presidente necesita la aprobación legislativa para los nombramientos del gabinete.

Perú, Uruguay y Venezuela, las legislaturas también tienen la facultad de destituirlos mediante un procedimiento de censura. Dada la dificultad de obtener las mayorías que se requieren para la censura y la plena discrecionalidad del presidente para nombrar a un sucesor, esta facultad no se ha utilizado de manera significativa en la mayoría de los países. No obstante, el poder de censura sigue siendo una restricción a la discrecionalidad del presidente para controlar la composición de su gabinete.

Además de las facultades de nombramiento, la Constitución confiere a los presidentes otras herramientas con las que intervienen en la formulación de políticas. En términos generales, cuanto más fuertes y diversas sean estas facultades presidenciales, más difícil será que la legislatura tenga un rol activo y efectivo en la formulación de políticas, y en el desarrollo de sus propias capacidades.

Las facultades presidenciales que contribuyen a la capacidad del presidente para modificar unilateralmente el statu quo se denominan *facultades proactivas*<sup>32</sup> y son, entre otras, las de emitir decretos, determinar la agenda de discusión en el Congreso, y ejecutar el presupuesto. En cambio, las *facultades reactivas* permiten al presidente preservar el statu quo contra los esfuerzos de la legislatura para modificarlo. Estas facultades incluyen las de veto total y parcial, así como mecanismos exclusivos para presentar iniciativas de ley en determinados ámbitos de política.

En varios países, la Constitución otorga a los presidentes la potestad para promulgar nuevas leyes por decreto, incluso sin que la legislatura le haya delegado previamente esa autoridad. Esta autoridad es aplicable en la mayoría de los ámbitos de política en Argentina, Brasil y Colombia, pero está limitada a los asuntos económicos en Ecuador y a los asuntos fiscales en Perú. Aunque en la mayoría de los casos el Congreso tiene autoridad para rescindir el decreto, de todas maneras esta potestad ayuda al presidente a controlar el programa legislativo y a obtener resultados que de otra manera no serían posibles. Por ejemplo, en Brasil, el presidente puede legislar mediante medidas provisionales que tienen que ser ratificadas por el Congreso dentro de un plazo de 60 días para mantener su vigencia. Si no se actúa dentro de los primeros 45 días, la medida pasa automáticamente al primer lugar de la agenda legislativa. Si el Congreso no aprueba la medida provisional durante este primer período de 60 días, el presidente puede volver a emitir la medida provisional pero sólo una vez.

La Constitución también otorga a muchos presidentes de la región importantes facultades para determinar la agenda legislativa. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y Uruguay, el presidente puede declarar que un proyecto de ley es de tratamiento “urgente”, y exigir al Congreso que actúe dentro de un plazo determinado. En Uruguay un proyecto de ley bajo esta modalidad se convierte en ley si el Congreso no actúa dentro del plazo señalado. Otra forma de control presidencial sobre la agenda legislativa, que se emplea en Brasil y Chile, es la facultad del presidente para convocar a una sesión legislativa especial en la cual solo pueden debatirse las iniciativas del Poder Ejecutivo.

En muchos países el rol del Legislativo en el proceso presupuestario se ve limitado por reglas que restringen sus facultades, u otorgan prerrogativas especiales al presidente. Por ejemplo, en Chile, el Poder Ejecutivo fija los límites del gasto en el presupuesto y es el

---

<sup>32</sup> Mainwaring y Shugart (1997).

único responsable del cálculo estimativo de los ingresos fiscales. La legislatura no puede incrementar el gasto en ninguna partida presupuestaria ni introducir enmiendas que eleven el gasto total; solo puede reducir las erogaciones o rechazarlas. Es más, si el Congreso no aprueba una ley de presupuesto en el plazo de 60 días, la proposición original del Poder Ejecutivo se convierte en ley.

La Constitución de muchos de los países de la región también confiere al presidente mecanismos para contrarrestar los intentos de la legislatura de modificar las políticas del statu quo sin su consentimiento. El veto total, mediante el cual el presidente puede abstenerse de sancionar la totalidad de un proyecto de ley aprobado por la legislatura, es común en muchos sistemas presidenciales, incluso en Estados Unidos. Pero muchos presidentes latinoamericanos también tienen la facultad de rechazar aspectos particulares de proyectos de ley que la legislatura haya aprobado.

Otra facultad reactiva está asociada a la autoridad exclusiva de la que goza el presidente para presentar iniciativas de ley en algunos ámbitos de política. Por ejemplo, en Colombia esta restricción a la legislatura se aplica a la estructura de los ministerios, los salarios de los empleados públicos, el tipo de cambio, el comercio exterior y los aranceles, y la deuda nacional, entre otros ámbitos. Este tipo de monopolios legislativos presidenciales (es decir, áreas de iniciativa exclusiva) también son bastante comunes en Brasil y Chile.

Por último, la facultad del presidente de someter a votación de la ciudadanía determinados asuntos de política o leyes particulares (la facultad de convocar a un plebiscito) puede ser valiosa, aun cuando no se utilice, para presionar a los legisladores a que apoyen al presidente. La importancia de esta facultad depende de la amplitud de su aplicabilidad en los distintos ámbitos de políticas, y de que se comparta o no con el Congreso.

Como se observa en el cuadro 3.5, los presidentes tienen mayores facultades legislativas generales en Chile, Brasil, Ecuador y Colombia. También en Perú son considerables, en particular las facultades proactivas. Las facultades legislativas de los presidentes son más débiles en Nicaragua, Paraguay, Costa Rica y Bolivia.<sup>33</sup> Si bien un presidente con facultades legislativas significativas cuenta con importantes mecanismos para negociar y definir la agenda de trabajo legislativa, esas facultades por lo general no substituyen la necesidad de apoyo adecuado del partido. Los decretos pueden ser derogados, las iniciativas legislativas “urgentes” pueden ser rechazadas y los vetos pueden ser invalidados. Por lo tanto, los factores relacionados con el sistema electoral y partidista también son cruciales para determinar la función de la legislatura y la índole de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

### *La dinámica partidaria y los incentivos electorales*

Como ya se señaló, la probabilidad de que el presidente pueda llevar adelante su programa de gobierno depende del tamaño de su contingente legislativo, del grado de fragmentación legislativa y del grado de centralización (o disciplina) de los partidos. Estos factores también tienden a afectar al rol que desempeña la legislatura en la formulación de políticas.

<sup>33</sup> PNUD (2005).

Cuadro 3.5 Facultades legislativas de los presidentes de América Latina

País	Facultades proactivas			Facultades reactivas			Subtotal de facultades reactivas <sup>b</sup>	Facultades de plebiscito	Facultades legislativas en general <sup>b</sup>
	Para emitir decretos <sup>a</sup>	Para ejecución presupuestaria	Subtotal de facultades proactivas <sup>b</sup>	Veto total	Veto parcial	Iniciativa exclusiva			
Chile	0,33	0,73	0,50	0,85	0,85	0,67	0,77	1,00	0,66
Brasil	1,00	0,91	0,96	0,15	0,15	0,67	0,38	0,00	0,62
Ecuador	0,33	0,73	0,50	1,00	0,69	0,33	0,62	1,00	0,59
Colombia	0,67	0,64	0,66	0,31	0,31	0,67	0,46	1,00	0,59
Perú	0,67	0,73	0,70	0,15	0,15	0,33	0,23	1,00	0,50
Argentina	0,33	0,45	0,38	0,85	0,85	0,00	0,48	0,50	0,44
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,43
Uruguay	0,17	0,64	0,37	0,54	0,54	0,33	0,45	0,00	0,38
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,33
Venezuela	0,33	0,64	0,46	0,08	0,08	0,00	0,04	1,00	0,30
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,29
República Dominicana	0,00	0,64	0,27	0,92	0,15	0,00	0,31	0,00	0,27
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,26
México	0,17	0,36	0,25	0,92	0,00	0,00	0,26	0,00	0,24
Bolivia	0,00	0,27	0,12	0,85	0,00	0,33	0,38	0,00	0,23
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,23
Paraguay	0,00	0,64	0,27	0,23	0,23	0,00	0,13	0,00	0,19
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

<sup>a</sup> En esta medición se incluyen tanto la facultad del presidente para emitir decretos como la de definir la agenda legislativa, por ejemplo, declarando una legislación como "urgente", lo que implica un período más breve para que actúe el Congreso.

<sup>b</sup> Promedios ponderados.

Nota: Las variables de las facultades legislativas han sido normalizadas en una escala de 0 a 1.

Fuente: PNUD (2005).

Cuando el presidente puede contar con el apoyo de un partido mayoritario o una coalición disciplinados, la función de la legislatura puede ser limitada. Por ejemplo, pese a su potestad constitucional relativamente débil, antes de 1997 los presidentes mexicanos dominaban el PFP, porque podían contar con sólidas mayorías para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido oficial, en ambas Cámaras del Congreso. Ahora que el actual Partido Acción Nacional (PAN) carece de una mayoría, la legislatura se ha convertido en un participante mucho más activo en la formulación de políticas y el índice de éxito de las iniciativas del Poder Ejecutivo se ha reducido considerablemente.

Si bien es probable que un sistema de partidos muy fragmentado dé como resultado una legislatura más activa, en ocasiones puede tender a limitar la función de esta última reduciéndola simplemente a la de vetador o foro en el que se negocian gastos con beneficios particulares, en lugar de que sea un escenario de formulación de políticas proactivo o de supervisión efectiva del Poder Ejecutivo. La existencia de un gran número de partidos, sobre todo cuando están divididos en facciones internas, tiende a limitar las posibilidades de coordinación de las políticas dentro de la legislatura y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Las diferencias en el grado al que están centralizados y disciplinados los partidos también presentan pros y contras con respecto a la función de formulación de políticas de la legislatura. Por un lado, la centralización partidaria puede ayudar al presidente a conseguir apoyo en la legislatura y a facilitar las negociaciones entre los partidos para formar coaliciones de gobierno, lo que contribuye a la adaptabilidad. Los partidos centralizados que también son programáticos en su orientación pueden alentar a los legisladores a adoptar una política orientada hacia los bienes públicos nacionales y no hacia la prestación de beneficios más focalizados.

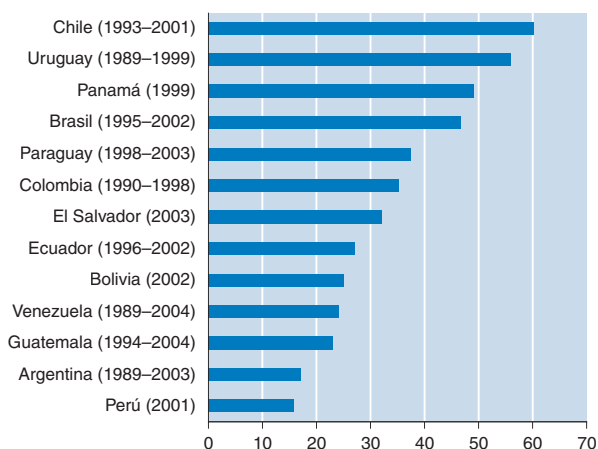
Por otra parte, es probable que un alto nivel de centralización partidaria limite los incentivos y las posibilidades de los legisladores de responder directamente a sus jurisdicciones, así como sus incentivos para participar independientemente en el PFP y de asumir las responsabilidades de supervisión. La sumisión a los dirigentes partidarios, sobre todo cuando los partidos tienden a ser clientelistas, puede debilitar el papel de la legislatura y los incentivos para que los legisladores inviertan en el desarrollo de las capacidades del Congreso. Pero si bien los partidos descentralizados pueden alentar una mayor independencia en materia de políticas entre los legisladores y una mayor rendición de cuentas de los legisladores individuales ante el electorado si los partidos son menos cohesivos, esto a su vez puede limitar la capacidad del electorado para pedir cuentas a los representantes sobre la base de las orientaciones y los logros en cuanto a las políticas nacionales, y alentar una orientación de los legisladores hacia la satisfacción de intereses geográficos de alcance más limitado.<sup>34</sup>

Las reglas electorales y el grado de centralización de los procesos de nominación de candidatos también pueden determinar las ambiciones y los incentivos de carrera de los legisladores, así como su experiencia. Habida cuenta de las tasas muy elevadas de reelección (alrededor del 90%) y de la relativa descentralización de las estructuras partidarias en el Congreso de Estados Unidos, algunos analistas suponen que las principales motiva-

---

<sup>34</sup> Carey y Shugart (1995).

**GRÁFICO 3.5 Tasas de reelección inmediata a la Cámara baja o a la Asamblea Nacional (Porcentaje)**



Fuente: Saiegh (2005) y compilación de los autores.

reelección inmediata al Congreso varían mucho de un país a otro. En Chile y Uruguay alrededor del 60% de los legisladores es reelegido en forma inmediata; en Perú y Argentina menos del 20% ocupa su cargo por segunda vez consecutiva. En Costa Rica y México (que no aparecen en el gráfico) no se permite la reelección inmediata y solo un 13% y un 11% de los legisladores, respectivamente, tienen experiencia legislativa previa.

Debe recordarse que son las complejas interacciones entre las distintas reglas electorales y características del sistema de partidos, y no un solo factor particular, las que determinan la función de formulación de políticas de la legislatura, como se ilustra en los siguientes ejemplos.

En Argentina los líderes partidarios provinciales controlan la elaboración de la lista de candidatos a la legislatura, lo que restringe considerablemente la capacidad de los legisladores para seguir una carrera legislativa por su cuenta. Lo que hacen entonces, por lo general, es continuar su carrera política en otros cargos electivos o por nombramiento. En consecuencia, los legisladores argentinos tienen un fuerte incentivo para mantener buenas relaciones con los líderes partidarios locales, quienes tienen un objetivo político complejo: desean maximizar los resultados electorales de su partido en su provincia, pero al mismo tiempo quieren salvaguardar su posición dentro de la estructura partidaria provincial. La existencia de legisladores que desarrollen un perfil independiente propio puede amenazar la posición de los líderes partidarios locales, que por lo tanto tienen fuertes incentivos para reducir la visibilidad nacional y provincial de sus subalternos locales, rotándolos en los distintos empleos que el partido provincial puede ofrecer. Los riesgos electorales vinculados con la nominación de candidatos menos conocidos están mitigados por las reglas electorales argentinas, especialmente en lo que se refiere al uso

de los legisladores son lograr la reelección y avanzar en sus carreras en la legislatura. En cambio, en América Latina, donde la tasa de reelección tiende a ser más baja, por lo general los legisladores tienen el incentivo de trabajar para desarrollar una carrera fuera de la legislatura (por ejemplo, en el gobierno nacional, estatal o local) y por eso adquieren menos experiencia. A menudo se acercan al logro de sus objetivos profesionales si satisfacen las exigencias de los dirigentes partidarios en lugar de centrar su atención en atender los intereses y exigencias de sus jurisdicciones.

Como puede observarse en el gráfico 3.5, las tasas de



de tarjetas de votación suministradas por el partido y la representación proporcional mediante lista cerrada. El electorado tiende a votar por la lista del partido y por los candidatos que figuran en ella. La capacidad de un presidente para influir en los legisladores de su propio partido depende entonces, en parte, del apoyo que reciba del dirigente del partido provincial.<sup>35</sup>

En Colombia el sistema de partidos se caracteriza por una fuerte competencia al interior de cada partido. En los últimos 15 años proliferaron pequeños partidos y movimientos. En el ámbito nacional, 45 movimientos o listas electorales obtuvieron por lo menos un escaño en la Cámara baja en las elecciones de 2002, y más de 900 participaron en los comicios. La fuerte competencia interna en cada partido debilitó el liderazgo político y a la larga fragmentó las organizaciones partidarias. Los partidos ya no tienen medios para controlar las carreras de los dirigentes ni los candidatos políticos locales (véase el capítulo 7).

En Chile el sistema electoral binominal, en el cual se eligen dos miembros por distrito, genera fuertes incentivos para la formación de dos coaliciones electorales. Los partidos o alianzas electorales pueden obtener los dos escaños disponibles únicamente si la lista ganadora recibe por lo menos el doble del total de votos de la lista que queda en segundo lugar. Dados los incentivos electorales, los legisladores preocupados por mantener sus escaños en el Congreso saben que el abandono de una de las principales coaliciones impone riesgos electorales significativos. La adopción de este sistema de votación en un país caracterizado por unos cinco partidos políticos efectivos ha resultado en el control mayoritario de la Cámara de diputados por parte de la coalición de gobierno Concertación desde el retorno a la democracia en 1989. Esto significa que los incentivos basados en el sistema electoral han contribuido a un fuerte apoyo legislativo a los proyectos de ley que inicia el Poder Ejecutivo.

### *Organización de la legislatura*

El rol en la formulación de políticas de la legislatura también se ve afectado por las características de su organización, que a su vez está influida por factores del contexto institucional, como las estipulaciones constitucionales, la dinámica del sistema de partidos y los incentivos electorales.

Ante el abultado tamaño y la falta de especialización del Congreso en pleno, si las legislaturas han de desempeñar un papel activo para definir el contenido de las políticas y supervisar al Poder Ejecutivo, deben hacerlo mediante comisiones idóneas. La mayoría de las legislaturas de América Latina nombran comisiones permanentes con jurisdicciones específicas en materia de políticas. Por lo regular, las iniciativas legislativas pasan por las comisiones antes de ser consideradas por las Cámaras en pleno. Los papeles que desempeñan las comisiones varían según el país dependiendo de las reglas de procedimiento, los recursos y el grado de especialización de las comisiones y sus miembros, así como de factores políticos más amplios, como la fuerza y la organización de los partidos políticos.

---

<sup>35</sup> Jones (2005). Véase también Jones et al. (2002).

El número de comisiones varía mucho y no necesariamente corresponde al tamaño de la legislatura. Si existe un gran número de comisiones en relación con el tamaño de la Cámara, los legisladores tenderán a participar en varias comisiones simultáneamente, lo que podría limitar su capacidad para concentrar sus esfuerzos y desarrollar conocimientos especializados. Por otra parte, podría verse impedida la eficiencia de la legislatura si las iniciativas de legislación se envían habitualmente a múltiples comisiones debido a la superposición de ámbitos de política.

Las reglas legislativas también son factores determinantes del tamaño de las comisiones, de la manera en que se seleccionan los integrantes y sus presidentes, y del número de comisiones en las que puede participar cada legislador. Si las comisiones son demasiado grandes, tendrán menos capacidad para funcionar de manera eficaz. Si hay una rotación frecuente de los integrantes y los presidentes de las comisiones, probablemente la experiencia que adquieren sus miembros sea limitada y por ende también su eficacia en la formulación de políticas. En la medida en que los dirigentes partidarios puedan ejercer control sobre las asignaciones a las comisiones y el nombramiento de quienes las presiden, tendrán mayor fuerza para mantener la disciplina del partido. En Brasil y en Colombia esas prerrogativas de los líderes partidarios para manejar las comisiones, organizar la agenda legislativa y dirigir los recursos públicos ayudan a imponer cierta disciplina partidaria, pese a que las reglas electorales permiten o alientan la independencia de los legisladores.<sup>36</sup>

En la mayoría de los países latinoamericanos los integrantes y los presidentes de las comisiones se nombran sobre una base partidaria. Se prevé que la composición de las comisiones refleje la composición partidaria de toda la legislatura. En lugar de asignar puestos en comisiones importantes y cargos directivos sobre la base de la antigüedad, como ha sido la práctica hasta hace poco en el Congreso de Estados Unidos, en la mayoría de las legislaturas latinoamericanas los dirigentes o los cónclaves partidarios asignan estos cargos con base en otros criterios, como la lealtad al partido.

Es crucial que se cuente con personal numeroso y competente para asistir a los legisladores en las tareas de administración, investigación y análisis, y preparación de documentos para que las comisiones puedan evaluar los proyectos de ley iniciados por el Poder Ejecutivo y puedan supervisar eficazmente la implementación de las políticas. Si bien la dotación de personal de las comisiones varía mucho de un país a otro, en la mayoría de ellos es deficiente en relación con las funciones que se les asignan. Por ejemplo, en El Salvador cada comisión tiene solo un asistente técnico y una secretaria, pero deben realizar los tres tipos de funciones.

En unos pocos países existen cuerpos para asistir a las comisiones legislativas (y a los partidos) en las tareas de investigación y análisis. Por ejemplo, en Brasil existe una oficina de estudios con aproximadamente 35 profesionales que asiste a la comisión de presupuesto de la Cámara baja. Chile tiene una oficina de estudios presupuestarios legislativos (relativamente pequeña) y varios profesionales asesoran a la comisión. En Colombia la comisión de presupuesto recibe la colaboración de un número relativamente alto de profesionales.

---

<sup>36</sup> Alston et al. (2005a); Cárdenas, Junguito y Pachón (2005).

## Agrupación de las legislaturas por tipos

Pese a la reciente proliferación de investigaciones sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina, sigue siendo bastante limitado el conocimiento comparativo de la manera en que operan las instituciones legislativas, por lo que no es posible en este momento realizar una clasificación detallada y empíricamente precisa de las legislaturas latinoamericanas en cuanto a su rol en el proceso de formulación de políticas.

En esta sección se presenta una categorización provisional de las legislaturas latinoamericanas, a partir de la información de la que se dispone, que dista mucho de ser completa. Estas pueden agruparse según la naturaleza de su función en la formulación de políticas y la intensidad con que la desempeñan.<sup>37</sup> En parte, la naturaleza de dicha función está determinada por sus capacidades, que incluyen la experiencia y las aptitudes de los legisladores, la fuerza y el grado de especialización de las comisiones y la disponibilidad de apoyo de personal profesional en las unidades de estudios. Pero, como se ha señalado, esta función también se ve influida por incentivos electorales y partidarios y por el equilibrio de poderes constitucionales y partidarios entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la categorización que se emplea en este informe se hace hincapié en las capacidades legislativas, pero también se realiza una evaluación más cualitativa de la función efectivamente desempeñada por las legislaturas.

- Las *legislaturas relativamente limitadas* por lo general aprueban las iniciativas del Poder Ejecutivo tras efectuar únicamente cambios menores y no son muy activas ni efectivas en la función de supervisión del Ejecutivo.
- Las *legislaturas reactivas obstruccionistas* son potencialmente más activas en la formulación de políticas, pero su función es principalmente la de vetador directo, por lo general, bloqueando o aprobando iniciativas del Ejecutivo. Este tipo de legislatura rara vez participa mucho en la definición final del carácter técnico o distributivo de las políticas propuestas por el Ejecutivo ni en la supervisión activa de su ejecución.
- Las *legislaturas reactivas constructivas* pueden desempeñar las funciones que caracterizan a las legislaturas reactivas obstruccionistas, pero además pueden determinar de manera significativa el contenido de las políticas enmendando las iniciativas del Ejecutivo. También pueden desempeñar la función de supervisión con cierta eficacia.
- Las *legislaturas proactivas*, además de desempeñar las funciones de las legislaturas reactivas obstruccionistas y reactivas constructivas, ocasionalmente también pueden tomar la iniciativa para determinar la agenda, y elaborar propuestas de políticas propias. Ninguna legislatura de la región ha exhibido de manera permanente estas características proactivas.

Las legislaturas que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados y amplio apoyo de asistentes tienden a ser más constructivas

<sup>37</sup> La tipología, con algunas diferencias en la definición y los nombres de las categorías, se ha tomado de Morgenstern (2002).

Cuadro 3.6 Resumen de mediciones de las capacidades legislativas

País	Confianza en el Congreso, promedio <sup>a</sup>	Eficacia de los órganos legislativos <sup>b</sup>	Experiencia promedio de los legisladores (años)	Porcentaje de legisladores con estudios universitarios <sup>c</sup>	Nro. promedio de comisiones en que participa c/legislador	Fuerza de las comisiones	Conveniencia para seguir una carrera	Índice de capacidad del Congreso	
								Pericia técnica	Pericia técnica
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	Alto
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	Alto
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	Medio
República Dominicana	n.c.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	Medio
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	Medio
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	Medio
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	Medio
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	Medio
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	Alto
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Medio	Medio	Bajo	Medio

<sup>a</sup> Latinobarómetro (1996–2004).

<sup>b</sup> Foro Económico Mundial (2004–2005).

<sup>c</sup> Proyecto PELA (2002).

n. c.: no corresponde. Dado que la República Dominicana se incluyó solo en la encuesta de 2004, no se muestra ese promedio.

Fuente: Latinobarómetro (1996–2004); Foro Económico Mundial (2005); proyecto PELA (varios años), y Saiegh (2005).

y/o proactivas. Las que tienen capacidades más débiles tenderán a desempeñar un papel limitado en la formulación de políticas o a ser activas, pero de manera bastante obstruccionista y no constructiva.

En el cuadro 3.6 se comparan las legislaturas de América Latina según varios indicadores que tienen por objeto medir algunas de las dimensiones de las capacidades legislativas. Cinco de estas mediciones son objetivas y cuantitativas. Las dos primeras evalúan la confianza de la ciudadanía y de los empresarios en el desempeño del Congreso. El tercer y cuarto indicadores —años promedio de experiencia de los legisladores y porcentaje de los legisladores con estudios universitarios— procuran medir las aptitudes y experiencia de los legisladores. El número promedio de comisiones en las que participa cada legislador intenta medir el grado de especialización de las comisiones legislativas, y de esa manera su eficacia. Las siguientes tres mediciones —fortaleza de las comisiones, conveniencia de la legislatura como lugar desde el cual construir una carrera política exitosa y pericia técnica— fueron elaboradas por Sebastián Saiegh, a partir de distintas fuentes secundarias, pero especialmente de la encuesta de legisladores de la Universidad de Salamanca.<sup>38</sup> En la última columna se ubican las legislaturas en categorías de “alto” “mediano” y “bajo” sobre la base del índice agregado que resulta de la combinación de estos indicadores.<sup>39</sup> La inclusión de las variables subjetivas no cambia mucho el índice general de los grupos de países correspondientes.<sup>40</sup> Sin embargo, es importante señalar que el índice de capacidad del Congreso debe considerarse sólo como un intento preliminar e imperfecto de captar este importante aspecto de la capacidad de los países para formular políticas.

Seguidamente, en el cuadro 3.7 se comparan las evaluaciones de la capacidad de las legislaturas que surgen del análisis precedente con una evaluación cualitativa de las funciones efectivas que desempeñan las legislaturas en la región. Aquellas con mayor capacidad tienden a desempeñar un papel más constructivo en el PFP. Pero el equilibrio de poderes partidario juega un papel importante al determinar si una legislatura con capacidades relativamente limitadas resulta ser bastante inactiva, o activa pero obstruccionista.

¿Cómo pueden incidir las características de las legislaturas en los aspectos clave de las políticas públicas? Las legislaturas relativamente marginales, en general, no interferirían con la adaptabilidad de las políticas, pero probablemente generarían una mayor volatilidad, salvo en los casos en que exista un prolongado predominio de un solo partido o bajos niveles de polarización ideológica. Es más, es probable que haya pocas restricciones a la orientación de las políticas al interés privado, dada la poca representación de los ciudadanos en el PFP y en la supervisión del Poder Ejecutivo.

Probablemente las legislaturas obstruccionistas resten adaptabilidad a las políticas, porque es más difícil obtener aprobación para las reformas iniciadas por el Poder Eje-

<sup>38</sup> Saiegh (2005), basado en el proyecto PELA (2005).

<sup>39</sup> Los países se colocaron en los diferentes grupos utilizando un análisis por conglomerados, técnica estadística empleada para clasificar a los casos en grupos, o conglomerados, de manera que el grado de asociación sea fuerte entre los miembros del mismo conglomerado y débil entre miembros de diferentes conglomerados.

<sup>40</sup> La correlación entre el índice de capacidad del Congreso y un índice objetivo que excluye las variables subjetivas es 0,91.

**Cuadro 3.7 Capacidad de la legislatura y tipos de legislatura**

Tipo de Congreso	Índice de capacidad del Congreso		
	Bajo	Medio	Alto
Reactivo limitado	Argentina (de 1989-presente) Perú (1993–2000)	Panamá (1989-presente) Paraguay (1989–93) Venezuela (1999-presente)	
Reactivo obstruccionista	Argentina (1983–89) Guatemala (1985-presente) Perú (2001-presente)	Bolivia (1982-presente) Ecuador (1979-presente) Nicaragua (1990-presente) Venezuela (1989–98)	
Reactivo constructivo		Costa Rica (1978-presente) México (1997-presente) Paraguay (1993-presente)	Brasil (1985-presente) Chile (1990-presente) Colombia (1991-presente) Uruguay (1985-presente)

*Fuente:* Saiegh (2005) y compilación de los autores.

cutivo. Al mismo tiempo, si un Congreso fragmentado impide a un grado apreciable la negociación intertemporal, es probable que las políticas no estén diseñadas como para que perduren mucho tiempo.

Las legislaturas reactivas constructivas deberían contribuir a una orientación mayor al interés público, porque tienen mayor capacidad con respecto a la representación y a la supervisión. También podrían limitar la volatilidad al facilitar acuerdos intertemporales y poner freno a cambios de políticas mal concebidos.

## Los presidentes

En América Latina los presidentes desempeñan una función predominante para determinar el programa de gobierno y formular propuestas en materia de política. ¿Cómo incide el papel central del presidente en los resultados de las políticas? ¿Qué experiencias han tenido los presidentes en cuanto a su capacidad para llevar adelante sus programas de gobierno y mantener su influencia y prestigio, y en cuanto a su orientación al interés público? Las respuestas a estas preguntas deben centrarse en los factores que restringen, habilitan y motivan las opciones y acciones del presidente. Es más, dado que la presidencia tiene una ponderación especial en América Latina, también desempeñan un papel ciertas cualidades personales del mandatario (véase la explicación que se incluye a continuación y el recuadro 2.1).

## Restricciones

Entre los factores que restringen las opciones estratégicas y de políticas del presidente cabe señalar sus facultades constitucionales y partidarias.

- Las *facultades legislativas constitucionales*, como la autoridad para emitir decretos y ejecutar el presupuesto, confieren al presidente poder de negociación, influencia sobre la agenda legislativa y medios para —potencialmente— pasar por alto una legislatura recalcitrante.
- Las *facultades no legislativas*, como la de nombrar a los funcionarios del gabinete, son importantes para definir la efectividad de las políticas del gobierno, así como para obtener respaldo político de los distintos partidos y fortalecer la disciplina partidaria.
- Los *poderes partidarios* se relacionan con la proporción de escaños que controla el partido del presidente en el Congreso y la cohesión del partido o partidos del gobierno.

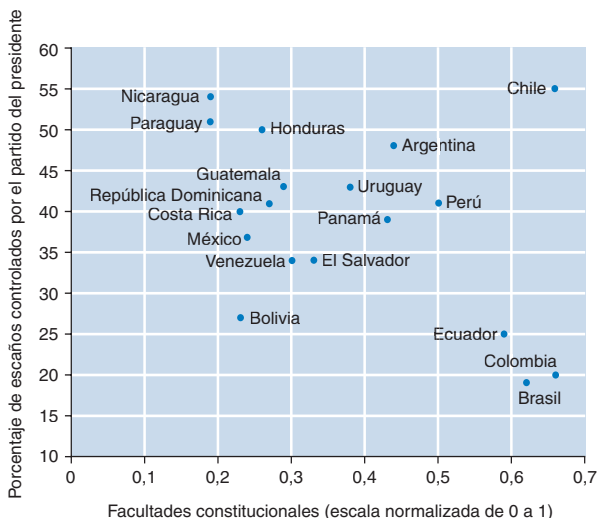
*Las mediciones tradicionales de las potestades presidenciales captan de manera imperfecta la experiencia efectiva de los presidentes en cuanto a su capacidad para llevar a cabo su programa de gobierno y mantener su influencia y prestigio.*

En general, los presidentes con mayores poderes partidarios y facultades constitucionales tienen más margen de maniobra para elaborar y ejecutar sus programas de gobierno. Los presidentes con poderes partidarios débiles pueden compensar esta limitación haciendo uso de sus potestades constitucionales para ampliar su respaldo político o intensificar su poder de negociación en relación con el Congreso. En el gráfico 3.6 se muestra la relación entre las potestades constitucionales del presidente y sus poderes partidarios, medidas como la proporción promedio de escaños controlados por su partido en la legislatura como resultado de las dos últimas elecciones.

En algunos países, como Chile y Argentina, los presidentes son bastante poderosos en términos constitucionales, y por lo general sus partidos controlan una proporción significativa de los escaños. En otros, como Bolivia, los presidentes son relativamente débiles en términos de sus facultades legislativas y partidarias. Brasil, Colombia y Ecuador se destacan como casos cuyos presidentes son poderosos en términos constitucionales pero sus partidos tienen poco peso en el Congreso. En Honduras y Paraguay por lo general sucede exactamente lo contrario.

Estas mediciones tradicionales de las potestades presidenciales captan de manera imperfecta la experiencia efectiva de los presidentes. Por ejemplo, pese a que los presidentes de Brasil y Ecuador son fuertes en términos constitucionales pero débiles en cuanto a sus facultades partidarias, en los últimos 10 años han tenido experiencias notablemente diferentes. En Brasil los presidentes (desde 1994) han podido mantener su popularidad y niveles razonables de apoyo legislativo durante el período presidencial, mientras que en Ecuador los tres últimos presidentes electos enfrentaron grandes dificultades para aprobar sus iniciativas de legislación y no pudieron concluir sus mandatos presidenciales.

**GRÁFICO 3.6 Facultades constitucionales y poderes partidarios de los presidentes**



Fuentes: Basado en datos del PNUD (2005) y Jones (2005).

sus incentivos basados en el régimen electoral tienen mayor cobertura que los de los legisladores individuales, que suelen ser elegidos en jurisdicciones regionales más pequeñas y por lo tanto no se dedican en la misma medida a proporcionar bienes públicos nacionales. Por lo tanto, los presidentes tienen una perspectiva de carácter más nacional y más amplia en la base jurisdiccional a la que sirven. Pero los escándalos por corrupción que se han suscitado en torno a algunos presidentes latinoamericanos, durante o después de sus mandatos presidenciales, ponen de manifiesto que las ambiciones de los presidentes no siempre se limitan a procurar el bien público, y aunque esa siga siendo su intención, no siempre logran hacerlo.

Más allá de la meta de servir al interés público, los presidentes, como la mayoría de los políticos, están motivados por metas personales y políticas. Por un lado, la mayoría de los presidentes se preocupan por incrementar o mantener su estima pública, su influencia política y su poder, en parte para ser más eficaces como dirigentes, pero también para tener más posibilidades de que sus visiones y programas triunfen sobre los de los demás. Por otra parte, los presidentes también están motivados por ambiciones personales y políticas un poco más delimitadas, como retener su liderazgo en un partido político, procurar su reelección (si lo permite la Constitución, o si no es difícil modificarla), premiar a los amigos y aliados que los ayudaron a llegar a la presidencia y los están ayudando a mantenerse en ella, o incrementar el número de seguidores y el poder de su partido en el largo plazo.

En algunos entornos institucionales, estas ambiciones personales y políticas no interfieren seriamente con la meta de servir al interés público general. La mejor manera

Ejemplos como estos llevan a deducir que los presidentes enfrentan restricciones adicionales a las que se consideran en el gráfico 3.6. Dada la interacción que existe entre estas restricciones, las mediciones tradicionales de poderes presidenciales no son suficientes para explicar diferencias en los resultados y en el comportamiento. Las diferencias en los incentivos presidenciales también pueden contribuir a explicar las diferencias en los resultados.

### Incentivos

Como los presidentes son elegidos por una mayoría o pluralidad del voto nacional,



de concretar los deseos de un presidente de labrarse una posición dentro del partido, fortalecer la base de apoyo del mismo o ser reelegido, por ejemplo, en algunos contextos, es mantener o ampliar el apoyo difuso que recibe de la ciudadanía o de los seguidores del partido. En otros contextos institucionales, estas ambiciones más estrechas, o las necesidades del ejercicio del poder, pueden provocar un mayor alejamiento del interés público.

El grado de clientelismo de los partidos, por ejemplo, es una restricción importante a la orientación pública. En los sistemas de partidos clientelistas, el presidente puede dedicarse a generar y redirigir los recursos públicos necesarios para mantener la red de apoyo clientelista del partido, en lugar de adoptar políticas a favor del interés público general. De la misma manera, si los partidos están relativamente descentralizados, como ocurre por ejemplo en Argentina, el presidente puede verse obligado a negociar con dirigentes partidarios regionales y distribuir recursos a distritos donde es vital el apoyo de estos intermediarios del poder para que se aprueben iniciativas de ley y se mantenga la autoridad dentro del partido.

También es posible que se generen otros tipos de presiones para desviarse del interés público general en contextos donde el sistema de partidos tiende a ser clientelista y está muy fragmentado, como en Bolivia y Ecuador. Dados el gran número de partidos que por lo general se requiere para armar una coalición, y los intereses divergentes y geográficamente concentrados que los partidos representan, los costos de mantener coaliciones políticas y apoyo de la sociedad, en términos de concesiones de políticas a intereses especiales, y la distribución de recursos por motivos clientelistas, pueden dar como resultado desviaciones considerables de las políticas óptimas.

Las implicancias de estas agudas restricciones sobre los incentivos presidenciales son claras en el caso de Ecuador. Cuando un periodista le preguntó al presidente Gustavo Noboa (2000–2002) si esperaba concluir su período presidencial tras el derrocamiento de dos presidentes previamente elegidos, contestó: “Soy como los miembros de Alcohólicos Anónimos. Tomo las cosas un día a la vez.”<sup>41</sup> Evidentemente, si los presidentes ecuatorianos tienen tantas dificultades para obtener respaldo del Congreso a efectos de que se aprueben sus iniciativas de políticas y deben ocuparse meramente de su supervivencia día a día, sus horizontes temporales tienden a ser bastante cortos y no son conducentes a negociaciones intertemporales con otros actores para poder mejorar los resultados de las políticas.

Existen numerosas configuraciones institucionales que también pueden crear incentivos presidenciales para desviarse de la búsqueda del interés público. Si bien la fragmentación política excesiva tiene sus propios costos, cuando se presenta una coyuntura en la que el partido oficial ganó por amplia mayoría electoral, el presidente tiene facultades fuertes, los partidos no están muy institucionalizados, el Congreso es débil y/o la Corte Suprema está sujeta a presiones políticas, los presidentes pueden optar por anteponer sus propias ambiciones materiales o de poder en lugar de servir al bien público. Si no existen mecanismos suficientes de frenos y contrapesos, los presidentes elegidos en un deter-

---

<sup>41</sup> Andrés Oppenheimer, “Region May Need European-Style Primer Ministers,” Miami Herald, 24 de abril de 2005.

minado momento por mayoría o pluralidad del voto popular pueden hacer uso de su autoridad temporal y controlar el Estado para seguir eliminando los desafíos potenciales a su poder y distorsionar el proceso electoral en su favor.

### ***Superación de las restricciones***

Hasta cierto punto, los presidentes pueden superar las restricciones y definir los resultados de su gobierno mediante opciones estratégicas, por ejemplo, en la manera de presentar y ordenar sus prioridades en materia de políticas, el recurso a la consulta popular, el uso de sus facultades legislativas o la negociación con posibles oponentes en la legislatura, y el ejercicio de sus facultades para nombrar a los ministros del gabinete y otros funcionarios de gobierno.

Además, el poder del presidente, más allá de las funciones formales, parece estar rodeado de lo que se ha llamado carisma institucional. Este es un tipo de influencia derivada de la manera en que los demás perciben la presidencia que en ocasiones permite un mayor rango de acción, sobre todo en tiempos de crisis. El carisma institucional adquiere mucho más valor en combinación con aptitudes interpersonales que pueden intensificar considerablemente el poder real de la presidencia. No es posible medir con objetividad el grado en que estos rasgos fortalecen la autoridad presidencial, pero la experiencia demuestra que su contribución al PFP y a la ejecución de las políticas puede ser decisiva.