



Capacidades gubernamentales en América Latina:

**Por qué son tan importantes,
qué se sabe sobre ellas y
cuáles son los pasos a seguir**

**Carlos Scartascini
Mariano Tommasi**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento de
Investigación y
Economista Jefe

RESUMEN DE POLÍTICAS

IDB-PB-210

Enero 2014

Capacidades gubernamentales en América Latina:

**Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre
ellas y cuáles son los pasos a seguir**

Carlos Scartascini
Mariano Tommasi



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Scartascini, Carlos G., 1971-

Capacidades gubernamentales en América Latina: por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas
y cuáles son los pasos a seguir / Carlos Scartascini, Mariano Tommasi.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 210)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Political planning—Latin America. 2. Public administration—Latin America. 3. Policy Sciences—
Latin America. I. Tommasi, Mariano, 1964-. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de
Investigación y Economista Jefe. III. Título. IV. Serie.

IDB-PB-210

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Resumen *

Este informe presenta un resumen de la labor de investigación llevada a cabo en el Banco Interamericano de Desarrollo en el campo de las capacidades gubernamentales. Este informe destaca la relevancia que tienen las mismas para la generación de mejores políticas públicas y mayores niveles de desarrollo, resume lo aprendido sobre sus orígenes, sugiere nuevas líneas de investigación y presenta enseñanzas (y advertencias) en cuanto a cómo se debe avanzar con las reformas institucionales y cómo debería el Banco apoyarlas.

Códigos JEL: D72, D73, D78

Palabras clave: Capacidades gubernamentales, Proceso de formulación de políticas, Desarrollo, Política, Institucionalización, Políticas públicas

* Este informe constituye una síntesis de la labor que los autores han venido desarrollando durante casi un decenio. Los autores desean manifestar su profundo agradecimiento a las numerosas personas que han aportado comentarios y sugerencias a través de los años y, especialmente, a los colegas que han trabajado con ellos en muchas de las publicaciones que se mencionan aquí. Los autores agradecen la ayuda recibida de María Franco Chuaire en la preparación de este manuscrito. Las opiniones aquí presentadas son exclusivamente de los autores.

1. Resumen Ejecutivo

Este informe presenta un resumen de la labor de investigación llevada a cabo en el Banco Interamericano de Desarrollo en el campo de las capacidades gubernamentales. Este informe destaca la relevancia que tienen las mismas para la generación de mejores políticas públicas y mayores niveles de desarrollo, resume lo aprendido sobre sus orígenes, sugiere nuevas líneas de investigación y presenta enseñanzas (y advertencias) en cuanto a cómo se debe avanzar con las reformas institucionales y cómo debería el Banco apoyarlas.

Este manuscrito forma parte de un programa de investigación que procura servir de guía y orientación para los políticos, responsables de políticas, organizaciones y actores sociales interesados en participar en el debate sobre cómo mejorar las políticas públicas y las instituciones a fin de promover los objetivos de desarrollo. Una mayor conciencia sobre el proceso de formulación de las políticas públicas y sus bases institucionales puede facilitar la promoción, diseño e implementación de reformas con mayores probabilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo deseados, en función de las instituciones y prácticas particulares de cada país. También puede iluminar las discusiones sobre las reformas de las instituciones políticas.

El Departamento de Investigación del BID comenzó a poner el foco en el tema de las capacidades gubernamentales hace aproximadamente una década atrás. Lo que despertó este interés fue el entendimiento de que los enfoques tecnocráticos de las reformas institucionales constituían una manera incompleta de ayudar a los países en sus empeños de mejorar sus resultados en materia de desarrollo. La adopción y puesta en práctica de políticas económicas y sociales eficaces están condicionadas por las capacidades que tienen los gobiernos de la región. A su vez, dichas capacidades están vinculadas con la manera en que funcionan las instituciones políticas y administrativas.

La experiencia acumulada a lo largo de los últimos dos decenios a través de las reformas económicas, sociales y políticas en América Latina ha dejado en claro que no alcanza con tener “buenas” ideas y “buenas” recetas de políticas para lograr mejoras de desarrollo sostenibles. La misma idea de política, aplicada en contextos políticos distintos, puede producir resultados sumamente diferentes. De hecho, durante un tiempo, hace alrededor de diez años, era común adoptar medidas similares entre países, como por ejemplo, las “leyes de responsabilidad fiscal”, para tratar de reducir las conductas fiscales riesgosas. Los efectos en los resultados fiscales

acabaron siendo considerablemente distintos entre los países y estuvieron determinados por distintos equilibrios de política antes que por la letra de la ley¹.

Los efectos de las políticas públicas tanto en el corto como en el largo plazo están fuertemente supeditados a la influencia de los procesos mediante los cuales se deciden y ponen en práctica dichas políticas. En esos procesos de formulación de las políticas participa una variedad de actores del estado y de la sociedad que interactúan en varias arenas diferentes. Algunas características de esas arenas y de los modos en que se relacionan los actores políticos y sociales resultan ser cruciales a la hora de determinar la calidad y el grado de eficacia de las políticas públicas. De las características del entorno en que se formulan las políticas públicas dependerá si éstas se mantienen por el tiempo necesario para producir los cambios de comportamiento deseados, o si se alteran con cada pequeño cambio de dirección de los vientos políticos; si se adaptan bien a los cambios del entorno o son rígidas y si se procuran el interés público o benefician sólo a un puñado de actores bien organizados. En particular, algunas de las características de las instituciones políticas y las arenas políticas, como el Congreso, el Poder Judicial, el sistema de partidos políticos y la administración pública, son determinantes.

Dichas características del entorno en el que se formulan las políticas públicas y dichas capacidades gubernamentales no evolucionan de la noche a la mañana, y no se pueden crear simplemente redactando una ley de reforma institucional. Más bien y como se verá en la agenda de investigación que se sintetiza más adelante, son el resultado de las acciones de los principales actores políticos a través del tiempo, en el contexto de los equilibrios políticos específicos de cada país. Tener presente esta lógica puede orientar al Banco en sus interacciones con los países clientes en una manera más eficaz que lleve al desarrollo de las capacidades que se necesitan. El Recuadro 1 presenta un bosquejo y resumen de la lógica y las recomendaciones derivadas de la aplicación del marco general que se describe más adelante.

¹ Braun y Tommasi (2004), Filc y Scartascini (2007), Hallerberg, Scartascini y Stein (2010).

**Recuadro 1. Cómo forjar capacidades gubernamentales:
Estrategias para la interacción del Banco con los países clientes**

✓ Las capacidades gubernamentales son el resultado de las acciones tomadas por los principales actores políticos a lo largo del tiempo, como parte del equilibrio político propio de un país.

✓ Ni las instituciones ni las capacidades gubernamentales se pueden construir por mandato, como, por ejemplo, copiando una ley de “prácticas idóneas” de otro país.

✓ Es preciso que haya cooperación a través del tiempo entre los actores políticos y entre distintas administraciones.

La incorporación de estos tres principios en el planteamiento de la estrategia de intervención y asistencia de una organización externa como el Banco Interamericano de Desarrollo conduce a las siguientes recomendaciones:

1. Promover inversiones en capacidades gubernamentales, como:

- a. Fortalecimiento de los cuerpos legislativos
- b. Fortalecimiento del Poder Judicial y promoción de su autonomía
- c. Fortalecimiento de las entidades públicas, promoción de la profesionalización y en cierta medida de su autonomía e independencia, sujeta a la rendición de cuentas.
- d. Fortalecimiento de los partidos políticos
 - Promoción de sus capacidades para desarrollar agendas programáticas
 - Promoción de su orientación nacional

En todo lo anterior, como por ejemplo el punto c, es más importante proteger esas instituciones de las manipulaciones políticas por parte del ejecutivo de turno y crear incentivos para invertir en su desarrollo, que concentrarse en inversiones de capital de corto plazo (como “comprarles computadoras”).

2. Los incentivos de primer orden de los actores principales son mucho más importantes que las normas que regulan conductas más detalladas, como las leyes que rigen el servicio civil.

• Ni siquiera copiando las mejores leyes de administración pública del mundo, se puede producir un estado más capaz sin antes alinear debidamente los incentivos de quienes toman las decisiones (los funcionarios elegidos).

3. Algunas reformas son “apuestas seguras”, tales como las políticas dirigidas a mejorar la transparencia de las actividades gubernamentales. Aunque es poco probable que puedan cambiar un mal equilibrio por otro mejor por sí solas, pueden ser instrumentos complementarios útiles si el equilibrio llegara a cambiar por otras causas.

4. Tratar de facilitar e inducir consistencia a través del tiempo.

5. Tratar de no contribuir a la destrucción de capacidades.
6. Promover consensos y cooperación intertemporal entre los actores políticos internos.
7. Actuar como una tecnología que permita hacer cumplir los acuerdos políticos entre los actores internos, con el objeto de fortalecer las instituciones del país y proteger esos acuerdos de las tentaciones oportunistas de actores con poder de corto plazo. En otras palabras, encontrar las condiciones que permitan ser un actor más para asegurar los acuerdos a los que se han llegado en el pasado.
8. Sumar a actores políticos más allá de la administración de turno (por ejemplo, la oposición).
9. En caso de ser necesario, aceptar soluciones intermedias pero con mayores probabilidades de mantenerse en el tiempo.
10. Estar atento a aprovechar las ventanas de oportunidad que se presenten para llevar adelante procesos de fortalecimiento.
 - Una administración a la que le quede poco tiempo más en el poder puede resultar un aliado especial.
 - (*Principio Rawlsiano*). Enfocarse en momentos de transición política, tratando de incorporar al proceso a un amplio espectro de actores políticos (de manera que se puedan poner de acuerdo en cuanto a los aspectos principales, antes de que se sepa cuál es el que efectivamente estará en el poder).
11. Mantenerse alejados del triunfalismo tecnocrático de ignorar la construcción de instituciones y consensos a la hora de impulsar las políticas económicas preferidas.
12. Hacer frente al oportunismo político de los que están en el poder de ignorar y debilitar las instituciones cuando el contexto político y económicamente favorable baja las defensas de la población.

2. ¿Qué son las Capacidades gubernamentales? ¿Por qué y cómo se deberían cuantificar?

Los conceptos de “capacidad estatal”, “capacidades estatales”, “capacidades gubernamentales”, “gestión pública” y “gestión de gobierno” son complejos y están profundamente interrelacionados. Su importancia fundamental ha dado lugar a importantes esfuerzos de análisis, cuantificación y evaluación, así como a debates metodológicos animados².

Reconociendo lo valiosa que es esta discusión, este informe va a guardar su distancia de ella para concentrarse más bien en un aspecto específico de las capacidades gubernamentales que el Departamento de Investigación del BID ha venido desarrollando y aplicando, con el fin de entender las instituciones, los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas en América Latina. Construyendo sobre la obra pionera de Weaver y Rockman en la Brookings Institution sobre las capacidades gubernamentales, hemos desarrollado un conjunto de indicadores de las capacidades de formulación de las políticas públicas de varios países de América Latina y otras regiones. Se determinó que esas capacidades son factores determinantes de la capacidad de los países de producir políticas económicas eficaces, definiéndose eficacia no en términos de una perspectiva técnica determinada (por ejemplo, si un país privatiza o no algunas de sus empresas públicas), sino más bien en términos de propiedades de dichas políticas públicas como ser la estabilidad, adaptabilidad, coordinación e implementación de las políticas a través del tiempo. Enfocarse en esas capacidades y en esas características de las políticas proviene de una lógica teórica que enfatiza la *cooperación intertemporal*.

Esas capacidades no se desarrollan de un día para otro, sino que son resultado de procesos sociales que van evolucionando a través del tiempo, de un modo análogo a las inversiones sociales (Besley y Persson, 2009; Enríquez y Centeno, 2012), de allí que, para entenderlas debidamente, es importante abordarlas desde una perspectiva *intertemporal*.

A diferencia de otras iniciativas que se concentran en perspectivas históricas de más largo plazo y que incluyen regímenes no democráticos, nuestro foco es en la América Latina moderna, y dada nuestra inclinación normativa, en el desarrollo de capacidades institucionales en dicho contexto. Por lo tanto, nos centramos en la *cooperación*, no la imposición. La naturaleza misma

² Dos foros recientes sobre el tema merecen atención, porque implican importantes esfuerzos subyacentes en lo que respecta a metodología y cuantificación. Una fue propugnada por la revista *Governance*, con un artículo de Francis Fukuyama (2013): <http://governancejournal.net/2013/03/04/fukuyama-asks-what-is-governance/>. La otra fue la conferencia *Stateness in Latin America in the twenty-first century* (<http://www.statenessinlatinamerica.com/>).

de las democracias presupone la alternancia en el poder y si el poder va a cambiar de manos de tiempo en tiempo, la cooperación intertemporal es un elemento determinante para la construcción de capacidades gubernamentales.

¿En qué condiciones es más probable que haya cooperación? Tomando ideas propias de la teoría de juegos, se puede sostener que hay mayores probabilidades de que los resultados finales sean producto de la cooperación si (BID, 2005; Stein y Tommasi, 2007):

- Se dispone de buenas “tecnologías de agregación”, de forma tal que el número de actores colectivos con capacidad de incidir directamente en el proceso de formulación de políticas no sea excesivamente grande.
- Se dispone arenas bien institucionalizadas para el intercambio político.
- Los actores claves tienen horizontes de largo plazo.
- Se dispone de tecnologías convincentes para hacer cumplir los contratos, como un poder judicial autónomo o una burocracia fuerte en la que se pueden delegar ciertas políticas públicas.

Estas condiciones para la cooperación están vinculadas con características de los actores políticos y las arenas claves en las que los mismos interactúan durante la formulación de políticas.

Desde la perspectiva teórica de cooperación intertemporal, las variables que hemos conceptualizado y cuantificado como capacidades gubernamentales son las siguientes³:

- **Capacidades de formulación de las políticas públicas del Congreso:** el Congreso puede constituirse en la arena democrática por excelencia para la negociación de acuerdos y para hacer cumplir aquellos acuerdos que tienen implicancias intertemporales. Un cuerpo legislativo integrado por legisladores profesionales (con la capacidad técnica necesaria para tratar y supervisar las políticas públicas) y estructuras organizativas adecuadas pueden facilitar el desarrollo de políticas relativamente consensuadas y consistentes a través del tiempo⁴.

³ Las definiciones y la manera en que estos conceptos se aplican en la práctica se presentan en el Apéndice. En Franco Chuaire et al. (2013) se presentan datos actualizados.

⁴ Esta capacidad específica se trata detenidamente en Palanza, Scartascini y Tommasi (2013a).

- **Independencia del Poder Judicial:** el poder judicial, y especialmente la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Constitucional, es un candidato natural para hacer cumplir aquellos acuerdos políticos o de políticas consagrados en las constituciones y las leyes. El poder judicial, en su función de árbitro independiente, puede brindar un “mecanismo de durabilidad” que haga aumentar las probabilidades de alcanzar acuerdos intertemporales que contribuyan tanto al logro de mejores resultados de las políticas públicas, como a una mayor estabilidad y calidad en la implementación y la aplicación efectiva de las políticas públicas.
- **Capacidad del servicio civil:** Una burocracia dinámica, independiente y profesional parece ser el medio más natural para hacer cumplir los acuerdos políticos por la vía de la delegación, manteniendo al mismo tiempo cierta flexibilidad. Una burocracia eficaz y competente tiene mayores probabilidades de mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas y de su coordinación entre los diversos ministerios. También puede reducir la probabilidad de que las políticas sean susceptibles al oportunismo político y mejorar la adaptabilidad de estas a circunstancias cambiantes mediante la capacidad técnica.
- **Institucionalización del sistema de partidos:** Un sistema institucionalizado de partidos es un factor natural de agregación que reduce el número efectivo de actores presentes en la mesa de negociación y amplía los horizontes de los actores políticos individuales, así como sus articulaciones intertemporales. Los partidos institucionalizados pueden participar más eficazmente en los debates de políticas y mejorar el alcance de la coordinación en el Congreso. Además, es más probable que sus dirigentes hagan respetar los compromisos asumidos por dirigentes anteriores de sus partidos. De esta manera, los sistemas de partidos institucionalizados pueden facilitar compromisos de políticas intertemporales.

Hemos construido medidas de estas capacidades gubernamentales. En muchos casos existen *trade-offs* entre la profundidad y la cobertura de los indicadores entre países, pero la

agenda de investigación ha venido avanzando en varios niveles, con análisis empíricos que son complementarios, incluyendo estudios de caso en profundidad (BID, 2005; Scartascini et al., 2011; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2013b), la construcción de varios indicadores para los países de ALC (BID, 2005; Stein y Tommasi, 2007; Scartascini, Stein y Tommasi, 2010) y el desarrollo de *proxies* recolectadas en bases de datos internacionales, a fin de poder estudiar las implicaciones y los factores determinantes mediante la aplicación de técnicas econométricas en muestras de mayor tamaño (Berkman et al., 2008; Scartascini, Stein y Tommasi, 2013; Palanza, Scartascini y Tommasi, 2013a; Franco Chuaire y Scartascini, 2014, y Franco Chuaire et al., 2013).

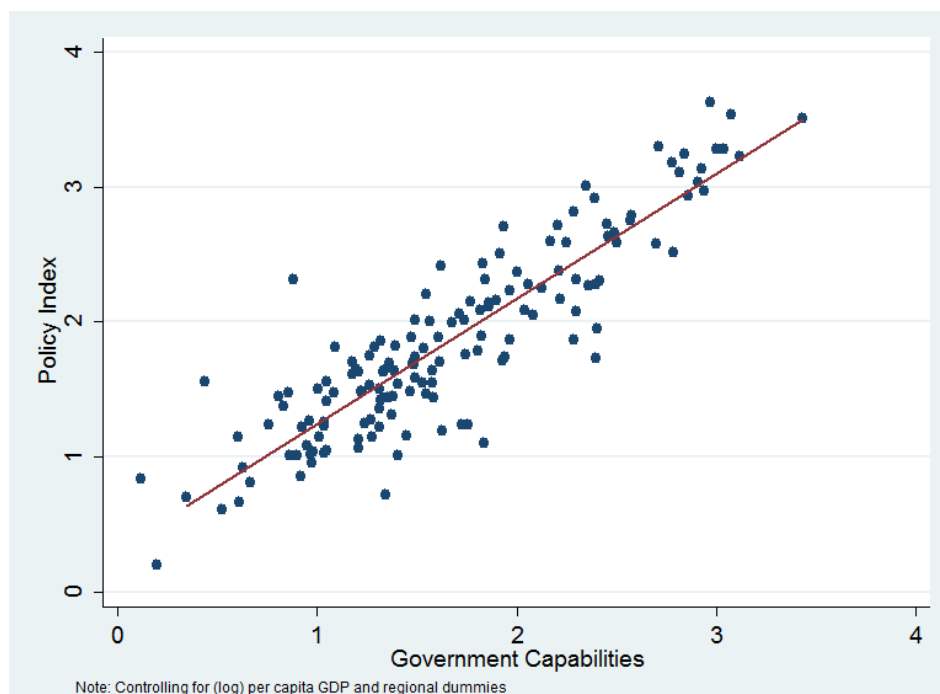
La labor realizada tanto en el BID como en otras entidades afines ha permitido concluir que la eficacia de las intervenciones de políticas está condicionada por la existencia (o por el nivel y el grado de idoneidad) de esas capacidades. En la sección siguiente se resume esa evidencia.

3. Las capacidades gubernamentales importan

Las burocracias profesionalizadas, los partidos políticos institucionalizados, los cuerpos legislativos capaces y los poderes judiciales independientes son todas condiciones que favorecen la cooperación intertemporal, y como tales tienden a generar un mejor entorno de las políticas. Como muestran BID (2005), Stein y Tommasi (2007), Scartascini, Stein y Tommasi (2013), y Ardanaz, Scartascini y Tommasi (2011), hay una correlación entre mayores capacidades institucionales y políticas más estables, adaptables, coherentes, de aplicación más efectiva, y que tienden a favorecer a una mayor parte de la población. El Gráfico 1 presenta un resumen de este análisis, mostrando la correlación entre un índice combinado de características de políticas y un índice combinado de capacidades gubernamentales⁵.

⁵ Las características de las políticas se han resumido en un conjunto de variables que incluye las siguientes: *estabilidad* (la medida en que las políticas son estables a través del tiempo), *adaptabilidad* (la medida en que las políticas se pueden ajustar cuando fallan o cuando cambian las circunstancias), *coherencia y coordinación* (el grado en que las políticas son coherentes con políticas relacionadas, como resultado de medidas bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación), *calidad de implementación y aplicación efectiva de las políticas* (el grado en que se implementan y se hacen cumplir las políticas debidamente tras su aprobación por el congreso), orientación al interés público de las políticas: (el grado en que las políticas obran en pro del interés público), *eficiencia* (la medida en que las políticas permitan una asignación de recursos escasos que asegure la obtención de réditos importantes) y un *índice de política* compuesto que resume la información de las seis características anteriores (Scartascini, Stein y Tommasi, 2013).

Gráfico 1. Capacidades gubernamentales más fuertes mejoran la calidad de las políticas públicas



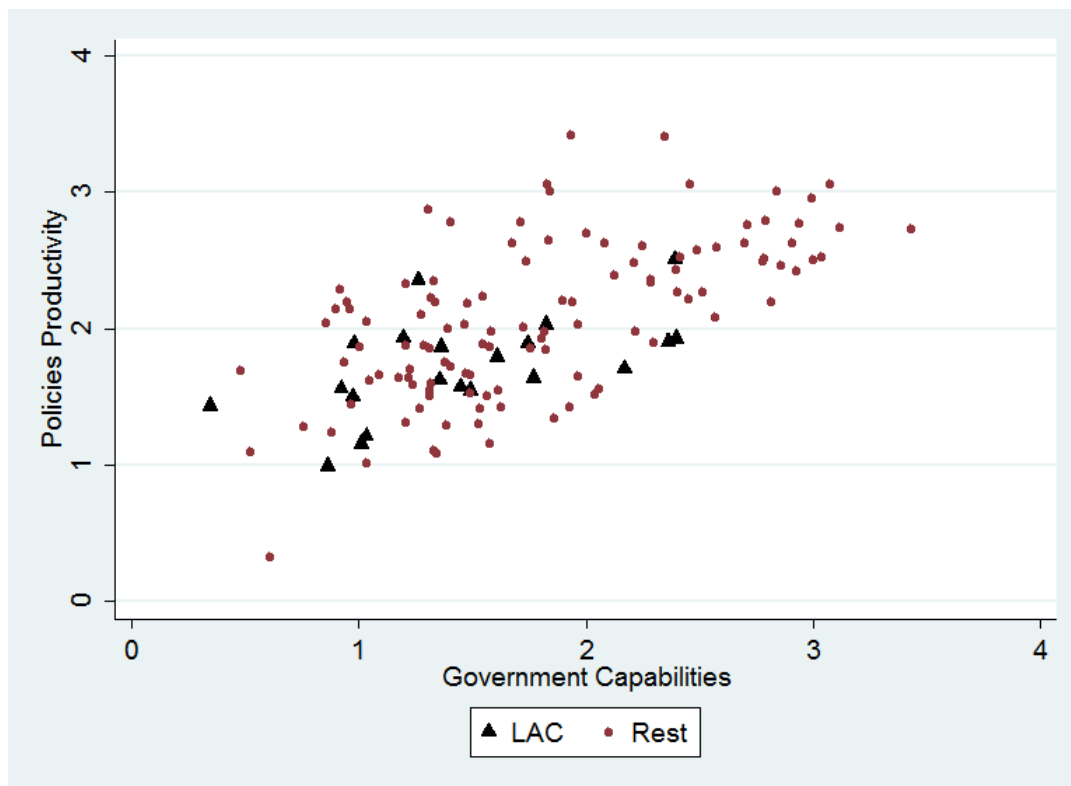
Nota: En el eje horizontal se miden las capacidades del gobierno y en el vertical un índice compuesto de las características de las políticas públicas, según es descrito en Scartascini y Tommasi (2010).

Fuente: Cálculos del autor a partir de datos de Franco Chuaire et al. (2013), basados en trabajos del autor publicados previamente.

Más allá de esas características de políticas genéricas, hay algunos tipos de políticas cuyo diseño puede verse particularmente afectado por las capacidades gubernamentales. Piénsese, por ejemplo, en aquellas políticas que pueden contribuir a promover la productividad. Aumentar la productividad es una empresa compleja que exige determinar las políticas acertadas, entender los *trade-offs* entre los diversos objetivos en pugna, disponer de los recursos necesarios para implementar las políticas, satisfacer o compensar a aquellos que preferirían otras políticas y mantener un esfuerzo en forma sostenida en varios áreas de políticas, de manera simultánea, y a través de largos períodos (Scartascini y Tommasi, 2010). Por lo tanto, aumentar la productividad exige capacidades sustanciales y la aptitud necesaria para enfocarse en el largo plazo. Scartascini y Tommasi (2010) señalan que existe una correlación positiva entre mayores capacidades gubernamentales y aquellas políticas que pueden aumentar la productividad a largo plazo, tales como contar con regímenes tributarios y programas de subsidios gubernamentales menos distorsivos, un mayor sector formal de la economía, obras de infraestructura de mejor calidad,

flexibilidad en el mercado laboral y una mayor facilidad de entrada al mercado para las empresas; todas ellas, políticas cuya eficacia en el fomento de la productividad ya ha sido demostrada por Pagés (2010). Esta información se resume en los Gráficos 2 y 3, los cuales muestran que mayores capacidades gubernamentales generan políticas que mejoran la productividad y conducen a un mayor crecimiento de la PTF, respectivamente.

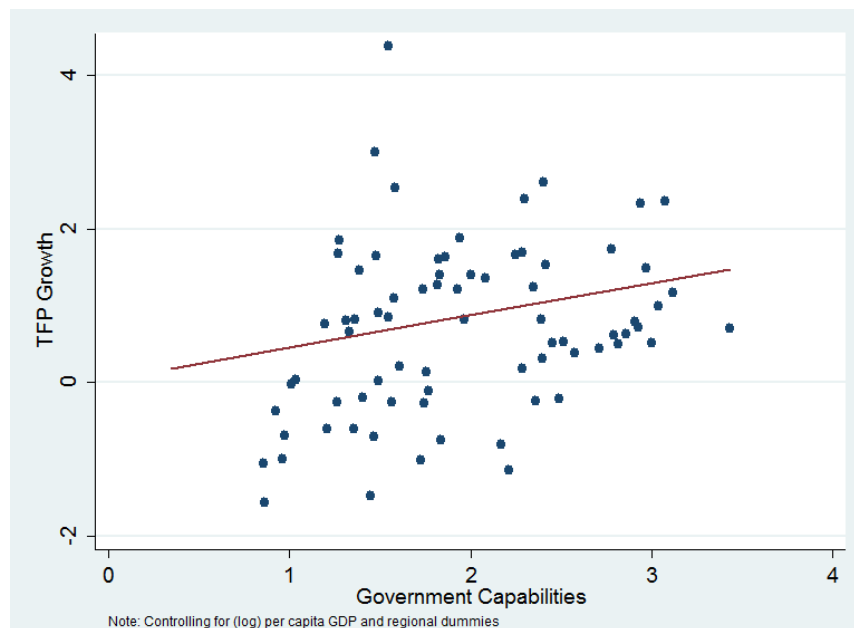
Gráfico 2. Capacidades gubernamentales y políticas que fomentan la productividad



Nota: En el eje horizontal se miden las capacidades del gobierno y en el vertical un índice compuesto de las políticas que favorecen aumentos de productividad, según es descrito en Scartascini y Tommasi (2010).

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Franco Chuaire et al. (2013), basados en trabajos del autor publicados previamente.

Gráfico 3. Capacidades gubernamentales y crecimiento de la productividad



Nota: En el eje horizontal se miden las capacidades del gobierno y en el vertical un índice de productividad total de factores, según es descrito en Scartascini y Tommasi (2010).

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Franco Chuaire et al. (2013), basados en trabajos del autor publicados previamente.

En el caso de países expuestos a grandes fuentes de volatilidad macroeconómica, como los de América Latina, es especialmente importante tener la capacidad de ajustarse a shocks económicos adversos (y también a los favorables). Para atenuar los impactos económicos y sociales de esos shocks hay diversas políticas en distintas áreas de política. Esas políticas macro y micro (horizontales y sectoriales) inciden en el desempeño de la economía en su conjunto, así como en diversos sectores económicos específicos, tanto en promedio como en términos de la medida en que responden a los diversos shocks. Es probable que la correcta implementación de tales políticas fiscales, industriales, financieras y del mercado laboral exijan importantes capacidades gubernamentales y burocráticas (Franco Chuaire, Scartascini y Tommasi, 2014).

Los países con mayores capacidades pueden estar en condiciones de implementar políticas fiscales más prudentes, como las macroeconómicas de tipo anticíclico (Calderón, Duncan y Schmidt-Hebbel, 2012) y diseñar mejores marcos fiscales (Filc y Scartascini, 2012). Calderón, Duncan y Schmidt-Hebbel (2012) analizan la evidencia empírica sobre el rol de la calidad institucional en este contexto y concluyen que las políticas fiscales y monetarias tienden a ser considerablemente procíclicas en países con capacidades de formulación de políticas más

débiles. Además del marco de políticas fiscales, el grado de penetración de los mercados financieros también puede incidir de manera significativa en la forma en que las economías reaccionan a diversas fuentes de volatilidad. En particular, un mayor desarrollo financiero puede contribuir a mitigar los efectos de las rápidas fluctuaciones de los términos de intercambio en la volatilidad del consumo, y un mayor acceso al financiamiento permite que las empresas manejen mejor la volatilidad macroeconómica. En este contexto, mayores capacidades gubernamentales cumplen una función importante, ya que pueden permitir una mayor penetración de los mercados financieros: Becerra, Cavallo y Scartascini (2012) concluyen que el desarrollo financiero es mayor en países con capacidades gubernamentales más avanzadas, dado que tienden a abusar menos del sistema financiero (entre otros canales) para obtener recursos para las operaciones del gobierno.

A un nivel más desagregado, Cornick (2013) presenta un análisis detallado de las capacidades gubernamentales necesarias para poder implementar diversas políticas relacionadas con el desarrollo productivo. Un proyecto comparado llevado a cabo actualmente por el Departamento de Investigación del BID analiza las capacidades específicas de las agencias que se dedican a las políticas de desarrollo productivo, lo que les permite alcanzar un mayor grado de efectividad en esa clase de tareas complejas, como se expone más adelante.

Las capacidades gubernamentales también son importantes en lo que respecta a la eficiencia de las políticas públicas y por lo tanto para el gasto público, así como para la efectividad de las políticas sociales. En términos teóricos, un gobierno más capaz está en mejores condiciones de dirigir sus políticas públicas hacia los sectores que más las necesiten y en la forma más oportuna. Entre los programas que pueden tener esas características figuran los planes de capacitación (que también facilitan un ajuste más rápido en casos de shocks negativos), los seguros de desempleo, los programas sociales focalizados, así como una serie de políticas de salud y educativas. Cingolani, Thomsson y Crombrughe (2013) muestran que la autonomía burocrática y la capacidad del estado permiten que los gobiernos avancen con mayor rapidez en el logro de las metas de sus políticas de desarrollo en los sectores sociales. Scartascini, Stein y Tommasi (2008) muestran que el gasto en salud y educación es más eficaz en países con mayores capacidades de formulación de políticas. Asimismo, algunos de los resultados en dicho trabajo se pueden interpretar como una indicación de que las capacidades de formulación de políticas pueden ser más importantes que el dinero para mejorar los resultados educativos, el cual

no es muy eficiente a altos niveles de capacidad gubernamental. En términos de gasto en salud, concluyen que si el entorno de las políticas de un país no es propicio, gastar más dinero en salud no produce un efecto discernible claro en cuanto al mejoramiento de la expectativa de vida. A medida que los países desarrollan un mejor entorno de las políticas, tienden a obtener mejores resultados de la inversión de una cantidad dada de recursos.

4. Origen de las capacidades gubernamentales y cómo se pueden construir

Las capacidades gubernamentales son el resultado final de inversiones que toman lugar a través del tiempo. Recientemente, Besley y Persson le han infundido nuevo vigor a este concepto en una serie de trabajos (2009 y 2010) y un libro (2011), en los que exploran la dinámica histórica de las capacidades jurídicas y tributarias entre países. En Scartascini y Tommasi (2012) desarrollamos un marco conceptual relacionado que se diferencia de modelos de economía política estándares en tanto aumenta el espacio de acción de los actores políticos, incluyendo la posibilidad de invertir en arenas de formulación de políticas institucionalizadas (lo que contribuye a aumentar las capacidades gubernamentales a través del tiempo) o en tecnologías políticas alternativas como las protestas callejeras o el soborno de funcionarios gubernamentales (con el efecto opuesto sobre las capacidades gubernamentales). A su vez, dichas inversiones dependen de las creencias de los actores respecto de las creencias y las acciones de otros actores. Las instituciones reflejan las inversiones ya realizadas, sintetizan información, creencias y expectativas, e incorporan efectos de realimentación. En el análisis estándar de la teoría de juegos, las acciones (y las inversiones) de los actores relevantes dependen de sus creencias sobre lo que harán otros actores relevantes. Un equilibrio de la teoría de juegos es una configuración de acciones y creencias consistente y que se confirma a sí misma. Una implicación importante de esta lógica es que diferentes países terminan teniendo diversos grados de institucionalización (y de capacidades gubernamentales) en sus procesos de toma de decisiones colectivos.

Aplicando esta lógica abstracta a una institución específica —el Congreso—, Palanza, Scartascini y Tommasi (2013a) examinan los grados de institucionalización del Congreso y sus capacidades de formulación de políticas como el resultado de las inversiones hechas por varios actores políticos relevantes, lo que a su vez depende de sus creencias sobre la relevancia de esta arena. Si el Congreso está desvalorizado y los actores saben que la manera de obtener resultados deseados del sistema político es bloqueando una vía pública o sobornando al presidente, no se

harán inversiones en la institucionalización del Congreso y se profundizará entonces la debilidad de la institución. Se espera el resultado opuesto si el congreso es un conducto eficaz de agrupación de preferencias y de negociación política: los actores relevantes invertirán en las instituciones, la mayor parte de la ciudadanía considerará que el Congreso es un ámbito en el que se toman decisiones relevantes y la institución se fortalecerá. Las políticas pueden estancarse en niveles más altos o bajos de institucionalización y de capacidades del congreso, lo cual incide en la calidad de las políticas públicas resultantes⁶. Como sostienen y analizan empíricamente Palanza, Scartascini y Tommasi (2013a), algunas reglas formales (factores constitucionales como la forma de gobierno, los mecanismos electorales, entre otros), al incidir en los incentivos de actores claves, influyen en la probabilidad de que el congreso desarrolle institucionalización y capacidades de formulación de políticas⁷.

El mensaje práctico que surge de estas observaciones es que las capacidades gubernamentales son el resultado del equilibrio a través del tiempo de las decisiones endógenas tomadas por los actores políticos claves. Por consiguiente, no es posible crearlas por mandato, lo que constituye una señal en contra de algunas tendencias ingenuas de observadores externos que creen demasiado en enfoques tecnocráticos (a menudo promovidos por donantes) de construcción de capacidades. Son numerosos los ejemplos, tanto en la región como en otras partes del mundo, de la copia de prácticas institucionales extranjeras que luego no obtienen

⁶ Las decisiones de los actores de emprender acciones que en última instancia contribuyen a la institucionalización (o acciones que tienen el efecto opuesto) dependerá de la arena que cada actor considere como el lugar donde se toman las decisiones de políticas importantes y si vale la pena invertir recursos políticos escasos en esas arenas (sea o no el Congreso). Un conjunto clave de actores cuyos incentivos, creencias e inversiones se deben tomar en cuenta es el de los *legisladores mismos*. Las inversiones de los legisladores en sus propias carreras en el congreso y en la institucionalización del congreso dependen de sus perspectivas sobre la función y las facultades de cuerpo legislativo. Las creencias no solo de los legisladores en funciones, sino también las de los legisladores potenciales, son importantes para el funcionamiento venidero del Congreso: en sociedades en las que el congreso no se valora lo suficiente, es poco probable que la actividad legislativa atraiga a los individuos más talentosos, y por lo tanto que el Congreso se convierta en un arena clave. En países con sistemas presidencialistas de gobierno, otro actor clave es el *ejecutivo*. El poder ejecutivo puede ser respetuoso de las prerrogativas del Congreso, o puede tratar de ignorarlo y gobernar unilateralmente. Si consiguen hacerlo o no —y por ende, si lo intentan en un determinado equilibrio o no— dependerá de sus expectativas acerca de las reacciones de los demás actores, como los legisladores mismos, el Poder Judicial y los grupos de interés. Los *actores socioeconómicos* determinantes (empresas, sindicatos) también pueden invertir en actividades o tecnologías de diversos niveles de institucionalización, de forma que tiendan a fortalecer o debilitar las diversas arenas, incluido el Congreso. Evidentemente, los *ciudadanos* mismos son otro actor clave: en su condición de votantes, ayudan a determinar los incentivos de todos los demás actores políticos y también contribuyen a los estados de ánimo políticos que los actores socioeconómicos pueden aprovechar y que los políticos son cuidadosos de no ignorar.

⁷ Las capacidades del Congreso tienden a ser mayores en países con regímenes parlamentarios de gobierno, con reglas electorales mayoritarias y con historiales democráticos más largos.

resultados considerables. Las capacidades gubernamentales evolucionan a través del tiempo como resultado (y como parte) de equilibrios sociales dinámicos.

Sin embargo, con todas estas advertencias y *entendiendo la naturaleza política* de su determinación y evolución, debemos apostar a la realización de esas inversiones y en el desarrollo de esas capacidades. Más aún, esto debe ocurrir en el tiempo, de manera sostenida y con gran cuidado para evitar la destrucción de capacidades y reveses. Según esta lógica, las organizaciones internacionales como el BID deben tener mucho cuidado e informarse muy bien para poder intervenir inteligentemente a fin de facilitar dinámicas virtuosas que son endógenas y específicas para cada país. Quizás su aporte más valioso sea actuar como una tecnología que permita hacer cumplir los acuerdos políticos entre los actores internos, con el objeto de fortalecer las instituciones del país y proteger esos acuerdos de las tentaciones oportunistas de actores con poder de corto plazo. En otras palabras, encontrar las condiciones que permitan ser un actor más para asegurar los acuerdos a los que se han llegado en el pasado. Esto exige tratar de colaborar en la creación de consensos nacionales e incluir a actores más allá del ejecutivo de turno, como el Poder Legislativo y los principales partidos políticos. Esto presupone evitar cosas excesivamente vinculadas con una administración dada, aceptar soluciones intermedias que tengan mayores probabilidades de mantenerse en el tiempo y estar atentos a la aparición de ventanas de oportunidad. Esto exige guardar la distancia del triunfalismo tecnocrático de ignorar la construcción de las instituciones y de consensos al impulsarlas políticas económicas preferidas, así como hacer frente al populismo mesiánico que también ignora a las instituciones republicanas.

A un nivel más proactivo, esto exige hacer un buen diagnóstico del equilibrio político de cada país y de los factores determinantes más importantes de los incentivos políticos, identificando los factores que pueden mejorar un equilibrio político precario (no-cooperativo), que pueden sostener un buen equilibrio (cooperativo), o que eventualmente pueden permitir la transición hacia uno mejor⁸. Resulta que los incentivos de primer orden de los actores claves son

⁸ A modo de ejemplo, en un diagnóstico con respecto a Argentina (Spiller y Tommasi, 2008; Tommasi, 2010; Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014), se indican dos palancas institucionales que son los determinantes de incentivos precarios para la cooperación intertemporal y la construcción intertemporal de la capacidad. Esas palancas la constituyen el sistema de transferencias fiscales entre niveles de gobierno y un sistema de partidos políticos determinado muy fuertemente por las provincias. Intervenir en el segundo conjunto de reglas políticas (organización de los partidos políticos) puede encontrarse fuera de alcance para una organización internacional, pero reformar el sistema de transferencias fiscales a fin de aumentar el grado de correspondencia y reducir la discrecionalidad en la distribución de recursos del erario nacional –dos recomendaciones fiscales estándar y sumamente razonables–,

mucho más importantes que las reglas que rigen conductas mucho más detalladas, como las leyes que regulan la administración pública. Uno puede copiar las mejores leyes de administración pública del mundo, pero si los incentivos de los actores políticos principales (los funcionarios elegidos) no están debidamente alineados, no se obtendrá un estado más capaz (Grindle, 2010; Iacoviello, Zuvanich y Tommasi, 2009; Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007). Es importante asegurarse de que los incentivos políticos estén correctamente alineados en la dirección de fortalecer las capacidades; un aspecto que se debe tomar en cuenta al diseñar condicionalidades de préstamos.

Al trabajar al nivel de reformas técnicas específicas, es importante prestarle atención a los efectos de retroalimentación de los incentivos generales del juego político y a los incentivos que se crean. Las reformas de políticas suelen tener efectos de retroalimentación sobre el juego de formulación de políticas. En algunos sectores es probable que dichos efectos de retroalimentación alteren el juego sectorial específico al crear actores nuevos o modificar las reglas que rigen las interacciones entre ellos. Pero algunas reformas (especialmente en áreas como la descentralización, los procesos presupuestarios o las reformas de la administración pública) pueden tener un impacto mucho mayor y alterar la dinámica del proceso de formulación de las políticas del país. Las políticas o reformas institucionales que tienen efectos de retroalimentación importantes sobre el proceso de formulación de las políticas se deben considerar con un cuidado especial y con un entendimiento de sus ramificaciones potenciales (BID, 2005).

También hay reformas que son “apuestas seguras”, como las medidas tendientes a mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales. Aunque es poco probable que logren cambiar un mal equilibrio por sí solas, pueden resultar instrumentos complementarios útiles si dicho equilibrio llegase a cambiar por otras causas.

5. Próximos pasos de investigación

La agenda de investigación que se presenta en este informe se debe perseguir en varias direcciones, a fin de actualizar su diagnóstico central a la luz de las dinámicas actuales de la región, para entender mejor los factores determinantes y la evolución dinámica de las

puede contribuir significativamente a mejorar los incentivos de los actores nacionales y subnacionales más importantes.

capacidades gubernamentales, para poder aplicar esta lógica a un nivel más desagregado que permita entender las capacidades específicas que se pueden crear en áreas de políticas específicas, y para poder desplazar el foco hacia el nivel de los gobiernos subnacionales, donde hoy tiene lugar buena parte de la acción.

Muchos países de ALC han visto el resurgimiento de protestas callejeras en los años recientes. Se trata de hechos complejos que exigen atención, por sus posibles implicaciones tanto de corto como de largo plazo. En sistemas de partidos desarrollados, los partidos políticos son considerados el canal apropiado para canalizar el descontento con las políticas públicas (Pugh, 2008). Si una persona o un grupo se siente insatisfecho con el rendimiento de quienes ocupan el poder o con sus políticas, pueden buscar un cambio de dichas políticas o incluso un cambio de la administración respaldando a los partidos de la oposición, quienes pueden bloquear dichas iniciativas o intentar reemplazar a la administración actual a través de la contienda electoral. Cuando el funcionamiento de las instituciones políticas existentes, como el sistema de partidos o el congreso, no se mantienen a la altura de su función como organizaciones institucionales que canalicen adecuadamente la participación y las exigencias de la población hacia una gestión gubernamental con capacidad de respuesta, (en ciertas condiciones de acción colectiva) la gente lleva sus demandas hacia arenas alternativas como la calle⁹. Si los diversos hechos de ese tipo que se están viendo últimamente en América Latina se convertirán o no en última instancia en alertas de transición que conduzcan a la institucionalización pacífica de dichas demandas, si se convertirán en un canal semipermanente de contestación (con consecuencias negativas para la institucionalización y las capacidades de formulación de las políticas), o si devendrán en algo más peligroso, son todas preguntas importantes que ameritan nuestra atención. Es preciso desarrollar un programa de investigación que permita monitorear estas dinámicas en los países de la región.

Estudiar el proceso de construcción de capacidades gubernamentales en las diversas arenas y dominios claves es otra tarea importante, que apenas si se ha iniciado. Palanza, Scartascini y Tommasi (2013a) exploran los factores determinantes de la inversión en la construcción de capacidades legislativas usando tanto los 18 casos de América Latina como una

⁹ Ver, por ejemplo, Pugh (2008), Przeworski (2009), y Scartascini y Tommasi (2012). Machado, Scartascini y Tommasi (2011) establecen (para una muestra de cerca de 3.000 ciudadanos por país en 17 países de América Latina y el Caribe) que instituciones políticas más débiles están asociadas con una propensión individual más alta de usar medios alternativos para expresar preferencias, eso es, de protestar.

muestra internacional más grande (y menos profunda). Concluyen que los sistemas presidencialistas y los sistemas de representación proporcional son menos propensos a desarrollar fuertes capacidades legislativas. En un estudio comparado de dos casos (Argentina y Chile) tratan de rastrear los micro-dinámicas que llevan al desarrollo de cuerpos legislativos débiles o fuertes. Se necesitan esfuerzos similares para estudiar la creación de poderes judiciales capaces e independientes¹⁰, y (de importancia especial para las capacidades gubernamentales) de administraciones públicas fuertes, independientes y responsivas.

La mayor parte del análisis sintetizado en este trabajo se ha concentrado en el nivel agregado, a escala nacional, de las capacidades gubernamentales. Evidentemente existe una gran variabilidad de dichas capacidades al interior de un país: entre áreas de políticas, entre entidades gubernamentales y entre los diversos niveles subnacionales de gobierno. Es preciso desarrollar la agenda en estas tres direcciones. La labor del Banco sobre políticas de desarrollo productivo (BID, 2008 y 2011) ha permitido determinar que, incluso tomando las capacidades agregadas de un país como factores dados, existe una variación en las capacidades en áreas específicas. Un proyecto en curso trata de estudiar dichas capacidades al nivel de agencias gubernamentales individuales implementando políticas específicas de desarrollo productivo. Cornick (2013) ofrece un punto de partida útil para esas investigaciones, describiendo el amplio abanico de capacidades organizacionales adecuadas para las políticas de desarrollo productivo (PDP). Se podría enriquecer ese enfoque con una lógica que entienda que las inversiones generan una dinámica en las capacidades y creencias según se presentó antes.

Por último, mas no por ello menos importante, el estado actual del conocimiento sobre las capacidades del estado a nivel subnacional es bastante limitado y es preciso destinar un gran esfuerzo al estudio de las capacidades de los gobiernos estatales y municipales, en vistas de su importancia cada vez mayor en la provisión y prestación de bienes y servicios públicos, así como por su cada vez mayor importancia para la agenda y la cartera del Banco.

El Recuadro 2 presenta un resumen de los próximos pasos a seguir en el programa de investigación de las capacidades gubernamentales.

¹⁰ Se han realizado algunos intentos para estudiar la institucionalización de Poder Judicial, frecuentemente teniendo en mente regiones en particular, por autores como Carrubba et al. (sin fecha), McGuire (2004), and Staats (2012). Algunos elementos para los casos de América Latina y el Caribe son provistos en Helmke y Ríos-Figueroa (2011).

Recuadro 2. Programa de investigación en cuanto a la capacidades gubernamentales (próximos pasos)

A. Actualización continua de diagnósticos políticos e institucionales a nivel de país

Varios de los proyectos encabezados por el BID, como *La Política de las Políticas Públicas*, y varias iniciativas posteriores, han hecho avances importantes en el entendimiento del proceso político, de formulación de las políticas y de la generación de capacidades a nivel de país. Dado que esos procesos son sumamente dinámicos, y también en vistas de la naturaleza tentativa e incompleta de esas iniciativas, la actualización continua de estos diagnósticos puede ser una herramienta crucial para participar de forma efectiva al nivel de país.

B. Entendimiento de las dinámicas no convencionales de participación política

Los movimientos políticos contenciosos han existido en diversas etapas del desarrollo de los estados latinoamericanos. Se está produciendo una ola de movilizaciones populares de diversos tamaños, estilos, dinámicas y demandas en muchos de los principales países de la región. Entender sus motivos, dinámicas y posibles evoluciones será un elemento esencial a la hora de diagnosticar cómo fortalecer las instituciones de la región.

C. Análisis de casos específicos de la construcción de capacidades gubernamentales

Estudiar los factores determinantes y la evolución de las capacidades gubernamentales en dominios institucionales específicos, tales como:

- Congresos
- Poderes Judiciales
- Administraciones públicas
- Agencias de implementación de políticas

D. Construcción de capacidades gubernamentales a nivel subnacional

Un elemento importante de la acción en términos de políticas y reforma institucional en ALC, así como de la participación del Banco, tiene lugar hoy día al nivel de los gobiernos subnacionales. En este punto es poco lo que se sabe de sus capacidades gubernamentales y de qué manera desarrollarlas, más allá de nociones tecnocráticas excesivamente simplistas. Es preciso emprender una iniciativa de investigación similar a la desarrollada en proyectos como el de *La Política de las Políticas Públicas*, *El Juego Político en América Latina*, y *The Institutional Determinants of State Capacidades in Latin America*, al nivel subnacional.

Referencias bibliográficas

- Ardanaz, M., M. Leiras y M. Tommasi. 2014. “The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability”. *World Development* 53: 26-45.
- Ardanaz, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. “Political institutions, policymaking, and economic policy in Latin America”. En: J.A. Ocampo y J. Ros, editores. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Bambaci, J., P. Spiller y M. Tommasi. 2007. “The bureaucracy”. En: P. Spiller y M. Tommasi, editores. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. *La política de las políticas públicas*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta. Disponible en Internet, en:
http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=Spanish&ID_SEC=4
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2008. “Industrial policies in Latin America and the Caribbean”. Proyecto de investigación del BID. Washington, DC, Estados Unidos: BID. Disponible en Internet, en: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/project-details,3187.html?id=3776>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2011. “Public-private collaborations for productive development policies”. Proyecto de investigación del BID. Washington, DC, Estados Unidos: BID. Disponible en Internet, en:
<http://www.iadb.org/en/research-and-data/project-details,3187.html?id=4448>
- Becerra, O., E. Cavallo y C. Scartascini. 2012. “The politics of financial development: The role of interest groups and government capabilities”. *Journal of Banking and Finance* 36(3): 626–643.
- Berkman, H. et al. 2008. “Political institutions, state capabilities, and public policy: An international dataset”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en Internet, en:
http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=DBA-012
- Besley, T., y T. Persson. 2009. “The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics”. *American Economic Review* 99(4): 1218-1244.
- Besley, T., y T. Persson. 2010. “State capacity, conflict, and development”. *Econometrica* 78: 1-34.

- Besley, T., y T. Persson. 2011. *Pillars of prosperity: The political economy of development clusters*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Braun, M., y M. Tommasi. 2004. "Subnational fiscal rules: A game theoretic approach". En: G. Kopits, editor. *Rules-based fiscal policy in emerging markets: Background, analysis and prospects*. Houndmills, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Calderón, C., R. Duncan y K. Schmidt-Hebbel. 2012. "Do good institutions promote counter-cyclical macroeconomic policies?" Documento de Trabajo 118. Dallas, Estados Unidos: Banco de la Reserva Federal de Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute.
- Carrubba, C. et al. Sin fecha. "Collaborative research: A cross-national study of judicial institutionalization and influence". Proyecto piloto de la NSF. <http://complaw.wustl.edu/>
- Cingolani, L., K. Thomsson y D. de Crombrughe. 2013. "State capacity and bureaucratic autonomy: Their impact on development goals". Maastricht, Países Bajos: Universidad de Maastricht. Documento mimeografiado.
- Cornick, J. 2013. "Public sector capacidades and organization for successful PDPs". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Enríquez, E., y M.A. Centeno. 2012. "State capacity: Utilization, durability, and the role of wealth vs. History". *International and multidisciplinary journal of social sciences* 1(2): 130-162.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2007. "Budgetary institutions". En: E. Lora, editor. *El estado de la reforma del estado*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2012. "Budgeting for results in Latin America: Conditions for its deployment and development". Documento de Políticas BID-PB-160. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco Chuaire, M., y C. Scartascini. 2014. "La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe". Documento de Políticas BID-PB-220. Washington, DC, Estados Unidos: Inter-American Development Bank.
- Franco Chuaire, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2014. "State capacity and the quality of policies: Revisiting the relationship between openness and the size of the government".

- Working Paper IDB-WP- 532. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco Chuaire, M. y C. Scartascini, con H. Berkman, D. Focanti, E. Stein y M. Tommasi. 2013b. “Political institutions, state capabilities, and public policy: An international dataset. 2013 update”. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en Internet, en: http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-112.
- Fukuyama, F. 2013. “What is governance?”. En: *Governance* 26(3): 347-368.
- Grindle, M. 2010. “Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America”. Faculty Research Working Paper 10-025. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University, Kennedy School of Government.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein. 2010. *¿Quiénes deciden el presupuesto? Un análisis de economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Washington, DC, y Bogotá, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
- Helmke, G., y J. Ríos-Figueroa. 2011. *Courts in Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Iacoviello, M., L. Zuvanic y M. Tommasi. 2009. “Politización, estrategia y cultura burocrática: Áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. En: G. Schweinheim, editor. *Estado y administración pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Jones, M. “The role of parties and party systems in the policymaking process”. Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Formulación de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 28 de febrero-2 de marzo. Disponible en Internet, en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-310.pdf>
- Machado, F., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. “Political institutions and street protests in Latin America”. *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 340–65.
- Mainwaring, S., y E. Zoco. “Political sequences and electoral volatility in old and new democracies”. *Party Politics* 13: 155-178.
- McGuire, K. 2004. “The institutionalization of the U.S. Supreme Court”. *Political Analysis* 12: 128-142.

- Niles, K. 2001. "Economic adjustment and targeted social spending: The role of political institutions". Trabajo preparado para las juntas del World Development Report 2001, 16 al 17 de agosto, Castle Donington, Reino Unido.
- Pagés, C., editora. 2010. *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up*. Informe sobre el Desarrollo en las Américas. Washington, DC, y Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan.
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2013a. "Congressional institutionalization: A cross-national comparison". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2013b. "A tale of two congresses: Towards a comparative study of institutionalization and effectiveness". Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Pedersen, M. 1983. "Changing patterns of electoral volatility in european party systems, 1948-1977". En: H. Daalder y P. Mair, editores. *Western european party Systems: Continuity and change*. Beverly Hills, Estados Unidos: Sage.
- Przeworski, A. 2009. "Representative institutions, political conflicts, and public policies". Nueva York, Estados Unidos: Universidad de Nueva York. Documento mimeografiado.
- Pugh, J. 2008. "Vectors of contestation: Social movements and party Systems in Ecuador and Colombia". *Latin American Essays* 21: 46-65.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2008. "Political institutions, state capabilities and public policy: International evidence". Documento de Trabajo 661 del Departamento de Investigación. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2013. "Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of policies". *Journal of Applied Economics* 16(1): 1-32.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2010. *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard.
- Scartascini, C., y M. Tommasi. 2010. "The Politics of productivity". En: C. Pagés, editor. *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up*. Informe sobre el

- Desarrollo en las Américas. Washington, DC, y Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi. 2011. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá, Colombia: Mayol Ediciones.
- Scartascini, C., y M. Tommasi. 2012. "The making of policy: Institutionalized or not?" *American Journal of Political Science* 56(4): 787-801.
- Spiller, P., y M. Tommasi. 2008. *The institutional foundations of public policy in Argentina*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Staats, J. 2012. "Political determinants of judicial independence in developing countries". Trabajo presentado en la asamblea anual de la Southern Political Science Association, Hotel InterContinental, Nueva Orleans, Luisiana, Estados Unidos, 12 de enero, 2012.
- Stein, E., y M. Tommasi. 2007. "The institutional determinants of state capabilities in Latin America". En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. *Annual World Bank conference on development economics regional: Beyond transition*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Tommasi, M. 2010. "Un país sin rumbo: Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una breve comparación con el caso chileno)". *Desarrollo Económico* 50(199): 391-422.
- Weaver, K., y B. Rockman. 1993. *Do institutions matter? Capacidades gubernamentales in the United States and abroad*. Washington, DC, Estados Unidos: Brookings Institution.

APÉNDICE

Definiciones y fuentes de los datos de las variables que sustituyen a las capacidades gubernamentales¹¹

1. Capacidades de formulación de las políticas del Congreso: El Congreso puede ser LA arena democrática por excelencia para la negociación y la aplicación de acuerdos intertemporales de políticas. Un cuerpo legislativo integrado por legisladores profesionales (con la competencia técnica necesaria para debatir y supervisar políticas) y estructuras organizativas adecuadas pueden facilitar el desarrollo de políticas relativamente consensuadas y consistentes a través del tiempo.

El índice se creó usando las siguientes dos variables:

a. Eficiencia legislativa:

Fuente: The Global Information Technology Report, World Economic Forum; promedio de 2002-2012.

Valores: ¿Qué tan eficaz es su parlamento/congreso nacional como entidad legisladora? [1 = muy ineficaz; 7 = muy eficaz—entre las mejores del mundo].

b. Confianza en el cuerpo legislativo:

Fuente: World Values Survey; promedio de los procesos de 1994-1999, 1999-2004 y 2005-2007.

Valores: Respuesta promedio a la pregunta: ¿qué tanta confianza tiene usted en el cuerpo legislativo? Mucha confianza (4), suficiente confianza (3), no mucha confianza (2), nada de confianza (1). (Inicialmente la escala iba del 1 al 4, siendo el 4 el puntaje más bajo, pero se invirtió para hacerla corresponder con el resto de la base de datos).

2. Institucionalización del sistema de partidos: Un sistema institucionalizado de partidos es un factor natural de agregación que reduce el número efectivo de actores presentes en la mesa de negociación y amplía los horizontes de los actores políticos individuales, así como sus articulaciones intertemporales. Los partidos institucionalizados pueden participar más eficazmente en los debates de políticas y mejorar el alcance de la coordinación en el Congreso. Además, es más probable que sus dirigentes hagan respetar los compromisos asumidos por dirigentes anteriores de sus partidos. De esta manera, los sistemas de partidos institucionalizados pueden facilitar compromisos de políticas intertemporales.

El índice se creó utilizando las siguientes variables:

a. Sistema de partidos políticos estable, moderado y arraigado

Fuente: Bertelsmann Transformations Index; promedio de 2006, 2008, 2010, 2012.

¹¹ Véase en Franco Chuaire et al. (2013) la versión completa del libro de claves.

Valores: Este índice, que inicialmente tenía una escala del 1 al 10 (representando 10 los valores más altos según clasificaciones de expertos), se basa en la pregunta: ¿en qué medida hay un sistema de partidos estable y socialmente arraigado con capacidad de articular y agrupar los intereses de la sociedad? Evalúa la medida en que los partidos tienen raigambre social y están organizacionalmente institucionalizados, el nivel de polarización y el grado de volatilidad del voto.

b. Confianza en los partidos

Fuente: World Values Survey; promedio de los procesos de 1994-1999, 1999-2004 y 2005-2007.

Valores: Respuesta promedio a la pregunta: ¿qué tanta confianza tiene usted en los partidos políticos? Mucha confianza (4), suficiente confianza (3), no mucha confianza (2), nada de confianza (1). (Inicialmente la escala iba del 1 al 4, siendo el 4 el puntaje más bajo, pero se invirtió para hacerla corresponder con el resto del conjunto de datos).

c. Volatilidad del voto

Fuente: De Berkman et al. (2008). Los datos correspondientes a Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Ecuador, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Lituania, México, Países Bajos, Noruega, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Taiwán, Tailandia, Ucrania, R.U., EE.UU. y Venezuela se tomaron de Mainwaring y Zoco (2007).

Los datos correspondientes a Benín, Burkina Faso, Botsuana, Camerún, Malawi, Costa de Marfil, Congo, República Centroafricana, Gabón, Gambia, Ghana, Kenia, Lesoto, Mali, Madagascar, Mauritania, Mauricio, Namibia, Níger, Senegal, Sudáfrica, Togo, Zambia y Zimbabue se tomaron de Kuenzi y Lambright (2001).

Los datos correspondientes a países latinoamericanos no nombrados en Mainwaring y Zoco (2007) se tomaron de Jones (2005).

Valores: Todos los datos se ajustan al método de Pedersen (1983) para el cálculo de la volatilidad del voto: la volatilidad se calcula restando el porcentaje del voto/curules ganados por cada partido en una elección del número que gana cada partido en la elección anterior; se toma el valor absoluto de este resultado, se le suman los resultados de todos los partidos y luego se divide ese total entre dos.

d. Edad promedio de los partidos

Fuente: Database of Political Institutions, promedio de 2000-2010 (1990-2010) {1980-2010}.

Valores: El promedio de las edades de: el primer partido de gobierno más grande, el segundo partido de gobierno más grande y el primer partido de oposición más grande, o el subconjunto de estos para los que se tiene datos de la edad del partido.

e. Elecciones libres y justas

Fuente: Bertelsmann Transformations Index; promedios de 2006, 2008, 2010, 2012.

Valores: Este índice, que inicialmente tenía una escala del 1 al 10 (representando 10 los valores más altos según clasificaciones de expertos), se basa en la pregunta: ¿en qué medida son los representantes políticos producto de elecciones generales, libres y justas? Evalúa si se realizan elecciones generales periódicamente a nivel nacional, si está asegurado el sufragio universal y

secreto, si se permite la participación de distintos partidos y si la entidad responsable de la organización de los comicios es imparcial y eficaz, entre otros aspectos.

3. Independencia del Poder Judicial:: el poder judicial, y especialmente la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Constitucional, es un candidato natural para la hacer cumplir aquellos acuerdos políticos o de políticas consagrados en las constituciones y las leyes. El poder judicial, en su función de árbitro independiente, puede brindar un “mecanismo de durabilidad” que haga aumentar las probabilidades de alcanzar acuerdos intertemporales que contribuyan tanto al logro de mejores resultados de las políticas públicas, como a una mayor estabilidad y calidad en la implementación y la aplicación de las políticas.

El índice se creó utilizando las siguientes variables:

a. GCR Judicial

Fuente: The Global Competitiveness Report, World Economic Forum; promedio de 2001-2012.

Valores: ¿En qué medida es el poder judicial de su país es independiente de las influencias de miembros del gobierno, la ciudadanía o el empresariado? [1 = muy influenciado; 7 = totalmente independiente].

b. BTI Judicial

Fuente: Bertelsmann Transformations Index; promedios de 2006, 2008, 2010, 2012.

Valores: Este índice, que inicialmente tenía una escala del 1 al 10 (representando 10 los valores más altos según clasificaciones de expertos), se basa en la pregunta: ¿en qué medida hay un poder judicial independiente? Evalúa si el poder judicial tiene la capacidad y la autonomía de interpretar y actualizar las leyes y políticas existentes, si obra de manera consecuente con sus propios razonamientos y si es libre de la influencia de grupos políticos, entre otros aspectos.

4. Capacidad de la administración pública: Una burocracia dinámica, independiente y profesional parece ser el medio más natural para hacer cumplir los acuerdos políticos por la vía de la delegación manteniendo al mismo tiempo cierta flexibilidad. Una burocracia eficaz y competente tiene mayores probabilidades de mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas y de su coordinación entre los diversos ministerios. También puede reducir la probabilidad de que las políticas sean susceptibles al oportunismo político y mejorar la adaptabilidad de estas a circunstancias cambiantes mediante la *expertise* técnica.

El índice se creó con las siguientes variables:

a. Índice de mérito burocrático

Fuente: Columbia University State Capacity Survey; 1990, 1999, 2000, 2002.

Valores y detalles: cuenta 14 preguntas para cuantificar en qué medida hay garantías reales del profesionalismo de la administración pública y en qué medida los funcionarios públicos están verdaderamente protegidos de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. El índice tiene una escala del 0 al 10 y los niveles más altos indican sistemas burocráticos más autónomos.

b. Índice de capacidad funcional de la burocracia

Fuente: Columbia University State Capacity Survey; 1990, 1999, 2000, 2002.

Valores y detalles: cuenta 13 preguntas para cuantificar en qué medida la burocracia cuenta con sistemas de remuneración salarial y sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. El índice tiene una escala del 0 al 10 y los niveles más altos indican sistemas con mayor competencia técnica y mejores incentivos para un buen desempeño.

c. Índice de eficiencia de la burocracia

Fuente: Columbia University State Capacity Survey; 1990, 1999, 2000, 2002.

Valores y detalles: cuenta 16 preguntas para cuantificar en qué medida la burocracia es eficiente en la asignación de capital humano en presencia de factores limitantes en forma de políticas fiscales. El índice tiene una escala del 0 al 10 y los niveles más altos indican sistemas burocráticos más eficientes.

d. Índice de calidad de la burocracia

Fuente: International Country Risk Guide 2000-2005 (1990-2005) {1980-2005.}

Valores y detalles: De 0 (baja) a 6 (alta). Se asignan puntuaciones altas a los países en los que la burocracia tiene la fuerza y la competencia técnica necesarios para gobernar sin efectuar cambios drásticos de políticas ni ocasionar interrupciones de los servicios gubernamentales. En esos países de bajo nivel de riesgo, la burocracia tiende a mostrar cierta medida de autonomía con respecto a las presiones políticas y a tener un mecanismo establecido para captar y capacitar personal. A los países que carecen del efecto amortiguador de una burocracia fuerte se les asignan puntuaciones bajas, porque un cambio de gobierno tiende a ser traumático en términos de formulación de las políticas y de las funciones administrativas cotidianas.