

Instituciones, procesos y desempeño en el abordaje de la calidad de la democracia en América Latina¹

Alex Ricardo Caldera Ortega

The article is a review of the evolution of the approach in political science that has focused on analyzing the institutional arrangements of contemporary political systems to generate stability, decisiveness, representativeness, decisiveness, accountability and results of public policies in democracy. Likewise, the current challenges of this analytical field in the Latin American context are reviewed.

Introducción

En la ciencia política contemporánea, tanto las organizaciones como las reglas formales (pero incluso también las informales) han vuelto a ser el centro de atención analítica (Schedler 2000: 383). De considerar que las instituciones en política son fachadas huecas, hoy se reconoce que son determinantes en el comportamiento político y los resultados de la acción política².

El contexto de construcción democrática en América Latina considera que las “instituciones importan” pues se reconoce que la base de la democratización duradera se encuentra en el Estado de derecho (*rule of law*), el combate a la impunidad, la corrupción y el clientelismo (Schedler 2000: 384). Es decir, el respeto a las reglas formales y la alineación civilizada a las reglas informales o patrones de comportamiento efectivamente vigentes en clave cívica.

March y Olsen (1993 [1984]: 1-2) caracterizan al nuevo institucionalismo en ciencia política como aquella aproximación que «enfatisa la relativa auto-

¹ Esta es una versión ampliada del texto *Apuntes de un diálogo permanente: el estudio de los arreglos institucionales de la democracia*, en «Cuadernillos Desarrollo y Territorio. Transformaciones Sociales», número 2 (2013), Cuerpo Académico. Transformaciones Sociales y Dinámicas Territoriales, Universidad de Guanajuato.

² En su momento el enfoque comportamentalista (*behaviorism*), la otra cara de la moneda en la disciplina criticó al viejo institucionalismo (más ligado al derecho constitucional o a la teoría del Estado tradicional) de protocientífico, obscuro en canto a las prácticas efectivamente vigentes de la política, y unívoco al presentar hecho y valor juntos en su descripción (Peters 2003).

nomía de las instituciones políticas, explica las razones por las cuales la historia puede llegar a no ser eficaz y resalta la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política». La síntesis que nos ofrece March y Olsen al tratar de justificar *el redescubrimiento institucional* en la ciencia política expresa la reacción directa contra las teorías conductistas en ciencia política, dominantes durante toda la segunda mitad del siglo XX, las cuales construyeron un mundo libre de instituciones, donde la acción individual es el origen de las consecuencias agregadas en el mundo de la economía y política. Las instituciones para March y Olsen son el conjunto de normas, reglamentaciones y supuestos de toda relación social, pero sobre todo, se trata de rutinas.

Si bien esta revitalización institucional a la que aluden March y Olsen es verificable a partir de los intentos de reforma política en diferentes países del mundo y al creciente número de investigaciones que reconocen la importancia de las instituciones para la vida colectiva, una perspectiva particular de la ciencia política —incluso vigente desde el auge comportamentalista— nunca dejó de poner atención en la importancia de la configuración institucional. Hablo particularmente de los aportes en materia del entendimiento de los sistemas electorales (Rae 1971 [1967]), los sistemas de partidos (Duverger 1990 [1951]) o el diseño constitucional (Duverger 1970 [1955], Strong 1963). Si bien se puede decir que estas aportaciones siguieron de alguna manera en sintonía con el institucionalismo de ‘viejo’ cuño por su formalismo, y su tendencia estructuralista, legalista, holística y hasta normativa (Peters 2003)³, el aporte politológico de la segunda mitad del siglo XX se concentró en mantener viva la idea de que los resultados políticos están moldeados por las instituciones (Grofman 1997).

Herederos de este último campo hay un nuevo institucionalismo que siguió ofreciendo aportes sobre el entendimiento de los arreglos institucionales propios de la democracia sobre una base dinámica y rica en aporte conceptual y analítico. La pregunta siguió siendo la misma que se planteaban los clásicos de pensamiento político como Aristóteles, Platón, Cicerón, Santo Tomás de Aquino o Maquiavelo: ¿Cuál es la mejor forma de gobierno? Pero ahora aplicado a encontrar los mejores resultados en cuanto a estabilidad, decisividad, representatividad, resolutividad (*resoluteness*) y rendición de cuentas (*accountability*) en la democracia⁴.

³ La premisa de este institucionalismo de viejo cuño era que a cada diseño institucional le correspondía una determinada estructura política (Chasquetti 2001, 322).

⁴ Cada sistema político, nos recuerdan Cox y McCubbins (2001: 21), de acuerdo con las divisiones y las necesidades de cada sociedad, elige el arreglo institucional democrático que le resuelva sus problemas políticos básicos.

Para dar cuenta de los aportes de este subcampo ‘neoinstitucionalista’ en ciencia política, divido mi exposición siguiendo de alguna manera el desarrollo cronológico del debate en torno a las formas institucionales para conseguir mejores resultados en los sistemas políticos democráticos contemporáneos. La literatura citada puede ser asumida como un gran diálogo permanente, que aún tiene varios retos por afrontar.

La estabilidad del régimen democrático

El debate acerca de la influencia de los diseños institucionales sobre los procesos democráticos lo inaugura Juan J. Linz (1990) con su análisis comparado entre parlamentarismo y presidencialismo⁵. Como bien lo idéntica Chasqueti (2001: 319), la posición normativa de Linz frente a los resultados de estos dos diseños institucionales dividió al campo académico tripartitamente entre quienes se apegaban a la crítica al presidencialismo (Valenzuela 1998), quienes lo relativizaron (Mainwaring *1993; Lijphart 1997; Sartori 1994) y quienes frontalmente lo contradecían (Shugart y Carey 1992).

El planteamiento de Linz sobre la inferioridad del presidencialismo frente al parlamentarismo se basaba en los problemas enfrentados por el primero en torno a: 1) la doble legitimidad de los poderes (a partir de la elección independiente del legislativo y el presidente); 2) la rigidez de los mandatos (a causa de la duración preestablecida de los mismos); 3) el estilo plebiscitario que puede asumir la elección presidencial; y 4) el ‘mayoritarismo’ o la lógica de suma-cero que se deriva de este tipo de elección. Estos rasgos distintivos del presidencialismo fueron vistos como fuente de múltiples problemas, que básicamente incluyen la tendencia al bloqueo, la indecisión o al *impasse* gubernamental.

Este diálogo iniciado por Linz y sus seguidores encuentra respuesta por parte de investigaciones empíricas que de alguna manera tratan de echar por tierra los postulados en contra del presidencialismo. En ese sentido América Latina se convirtió en el principal laboratorio de estudio. El trabajo de Shugart y Carey (1992) transformó algunas críticas hechas al presidencialismo en virtudes de esta forma de gobierno: la rigidez de los mandatos fue vista caracterizada como atributo de previsibilidad, la elección presidencial fue

⁵ El mismo Juan J. Linz (1978) anteriormente ya había desafiado las explicaciones estructuralistas y/o funcionalistas que planteaban la hipótesis que mayor desarrollo económico llevaría a la normalización democrática. Para ello propuso una caracterización del régimen político y una explicación de su naturaleza independiente de fuerzas económicas, sociales o culturales. El régimen político —conjunto de instituciones, reglas del juego, y procedimientos para el acceso al poder— es visto como variable independiente y como observable en sí mismo.

considerada un atributo de transparencia y la doble legitimidad de los mandatos volvió a ser la base de la rendición de cuentas, del control y balance de poderes, tal como lo planea la teoría política clásica norteamericana.

Desde una perspectiva más histórica estos autores demostraron la igual inestabilidad tanto de sistemas presidenciales, como de parlamentarios. Ubicaron las causales de crisis en un encadenamiento más complejo de acontecimientos y condicionantes, teniendo en cuenta el grado de “elasticidad de las instituciones” y el movimiento de los actores. Bajo estos supuestos, la arquitectura presidencialista debía ser vista con posibilidades de adquirir configuraciones distintivas, pues la evidencia demuestra que esta no es homogénea (Lanzaro 2003: 20).

El trabajo de Shugart y Carey significó un punto de inflexión que motivo una nueva camada de estudios comparativos centrados en las variables político-institucionales, como los sistemas electorales, el sistema de partidos, la polarización ideológica, la disciplina partidista o la magnitud de los contingentes legislativos de los ejecutivos (Mainwaring 1993; Shugart y Mainwaring 2002; Sartori 1994; Jones 1997). Particularmente Scott Mainwaring (1993) señaló, por ejemplo, que una fuente de inestabilidad de los regímenes presidenciales era la configuración de sistemas multipartidistas en su seno. El trabajo de este autor se abocó a demostrar que los presidencialismos que presentaban altos niveles de fragmentación eran más propensos a la inestabilidad que aquellos que tenían sistemas bipartidistas de gobierno. Además, esta difícil combinación fomentaba la elección de presidentes más bien minoritarios, e incentivaba un estilo político no cooperativo, tendiente a la indisciplina partidista y con dificultades para mantener coaliciones de gobierno.

Otra aportación en este sentido fue la de Shugart y Mainwaring (2002), quienes se concentraron en los poderes constitucionales de los presidentes y los efectos que dichos poderes tienen sobre las relaciones entre presidente y congreso. Los autores distinguieron los poderes no legislativos —es decir, los que se refieren a la formación y destitución del gabinete o a la disolución del congreso— de los poderes legislativos —los que incluyen los poderes de veto, de decreto y de iniciativa exclusiva de legislación—. También se introdujo la distinción entre poderes legislativos reactivos, que ayudan al ejecutivo a mantener el *status quo*, y poderes legislativos proactivos, que ayudan al presidente a cambiarlo.

Siguiendo la obra clásica de Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* (2005 [1976]) que pone énfasis en el número de partidos y el grado de polarización ideológica, la literatura posterior puso la atención en la cuestión de la disciplina dentro de los partidos, la capacidad de sus dirigentes para conseguir el apoyo parlamentario de forma unificada, o incluso las condiciones para

que se diera la cooperación entre el presidente y su propio partido (Mainwaring 1999; Alcántara y Freidenberg 2001; Munck 2004; Romero 2005). La idea era identificar los “poderes partidarios” de los ejecutivos, elemento altamente importante en el funcionamiento tanto del presidencialismo como del parlamentarismo⁶.

Todos estos análisis revelaron una relación positiva entre los poderes constitucionales presidenciales y la fragmentación partidaria en el poder legislativo, entre las coaliciones electorales de los presidentes (Munck 2004) y varias reglas electorales que afectan el grado de separación de propósito —debido a la diversidad de preferencias— entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (Haggard y McCubbins 2001).

Estas investigaciones, en medio de frentes académicos militantes de parlamentaristas y presidencialistas, consiguieron dirigir la atención en los tipos específicos de estructuras de las formas de gobierno, y a reconocer que la discusión sobre el mejor diseño institucional para lograr la estabilidad democrática requiere abordajes muchos más finos y complejos.

Representatividad versus decisividad y resolutivez

Evaluar un régimen democrático puede hacerse a través de la consideración acerca de la manera que dirime el conflicto político situándose en dos dimensiones institucionales ligadas entre sí: 1) el grado de representación política y 2) la eficacia del gobierno en la toma de decisiones. En todo caso, un nudo básico de toda constitución —entendida ésta como el conjunto de reglas que hacen posible las decisiones colectivas (Colomer 2006: 217) — o de todo arreglo institucional democrático es la tensión generada entre representación y decisividad.

Esta tensión dilemática del gobierno representativo contemporáneo es la manera que los diferentes arreglos institucionales responden a las fracturas y divisiones sociales en diferentes escenarios políticos. Más allá de la respuesta a la pregunta acerca de qué es más preferible, si representación o decisividad, los regímenes democráticos tienen el reto de combinar de la mejor manera posible las dos dimensiones (Sánchez y Sánchez 2007: 6). El desarrollo y aporte de las investigaciones recientes también han centrado su atención en las configuraciones institucionales que generan diferentes resultados en este sentido.

⁶ Se podría pensar que la categoría de poderes presidenciales es únicamente relevante para los sistemas presidenciales, ya que en el parlamentarismo hay una tendencia natural de apoyo entre partido y primer ministro, pero se torna relevante en escenarios donde incluso la estrategia de no cooperar se vuelve relevante aún en estos sistemas (Véase: Vidal 2005).

Efecto de las instituciones en las políticas

Bajo la hipótesis de que los diferentes arreglos institucionales también tienen efectos sobre las políticas públicas, Haggard y McCubbins (2001) insistieron en que las diferencias importantes no están en las macroestructuras del régimen de gobierno (es decir, la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo), sino el detalle del diseño institucional.

Al hacer referencia al presidencialismo, Haggard y McCubbins (2001) plantearon la necesaria distinción que hay entre división de poderes, por un lado —es decir, la división funcional propia del sistema de pesos y contrapesos—, y la división de propósitos por otro —la división natural de las preferencias entre los actores derivada de posiciones políticas diferenciadas y confrontadas. De esta forma se puede decir que una mayor representación se dará en la medida que confluyan separación de poderes y separación de propósitos. Si la heterogeneidad social fluye correspondientemente a través de distintos canales de representación, la separación de poderes y de propósitos estará dada.

Con lo anterior se puede decir, que más allá que una diferencia entre parlamentarismo y presidencialismo, se torna más importante la identificación de arreglos institucionales que posibiliten la separación de poderes y la separación de propósitos. Por otro lado se puede identificar que los problemas de indecisión pueden estar presentes cuando existe una separación de propósitos extrema, algo determinado no sólo por los clivajes sociales, culturales o ideológicos de los partidos, sino por los incentivos institucionales, especialmente el sistema electoral (i.e. si el sistema de elección es de mayoría, la propensión a seleccionar candidatos externos a los partidos es alta, con lo que la probabilidad de separación de propósitos puede ser también alta).

Una convergencia de separación de poderes y de propósitos contribuye a una mayor representatividad y resolutiveidad (*resoluteness*). Esta última se refiere a la probabilidad de que los acuerdos logrados se lleven a cabo y a la capacidad de ser decisiones estables en el tiempo. Por otro lado, la no existencia de separación de propósitos puede contribuir a una decisividad alta, pero dichos acuerdos son propicios a no ser estables en el futuro si existe un cambio en la coalición de gobierno y por lo tanto a inhibir los compromisos creíbles de largo aliento.

Otra base teórica en la que se apoya la propuesta de Haggard y McCubbins (2001) fue la propuesta de Tsebelis (1995, 2006) sobre los jugadores con capacidad de veto (*veto players*)⁷. El argumento es claro en Cox y McCubbins

⁷ Un jugador con veto es « una persona, grupo o facción que, a través del control de una oficina o rama del gobierno, puede rechazar políticas o proponer cambios a las ya existentes » (Cox y

(2001: 27), pues se dice que a medida que aumentan el número de jugadores con veto, el gobierno se vuelve menos decisivo.

Un tanto paralelo resulta el planteamiento de Cox y McCubbins (2001) quienes fijaron en la separación de poderes el eje donde puede articularse una verdadera representación. Estos autores dicen que la representación no se logra tanto por el número de partidos o fuerzas representadas en el congreso o en el entramado institucional del Estado (es decir, mayor número de jugadores con veto), sino por la direccionalidad más o menos homogénea en el propósito de las políticas, así como su efectividad en la implementación.

Contrariamente para George Tsebelis (2006) la estabilidad de las políticas se incrementa sí: a) aumenta el número de jugadores con veto, b) hay disparidad en las posiciones políticas, y c) existe cohesión interna en cada uno de ellos⁸. Si el número de vetos es menor, la decisión de cambiar el *status quo* va a ocurrir fluidamente, pero es probable que se sacrifique resolutivez. Los cambios rápidos pueden ocurrir bajo un esquema de pocos jugadores de veto, pero los grandes cambios, para ser duraderos, requieren un acuerdo mayor entre los actores.

En mi opinión la tensión es clara, pues mayor efectividad también puede facilitar circunstancias en el que las instancias de veto sean capturadas por intereses privados, es por ello por lo que la presencia de mayores puntos de veto puede asegurar resolutivez y representatividad.

Arreglos institucionales de mayoría o de consenso

Paralelo al debate anterior resalta la aportación de Arend Lijphart (1987, 2000), quien propuso una clasificación diferente para los regímenes políticos democráticos, dividiendo a estos en democracias de mayoría y de consenso⁹. Así, los procesos democráticos se organizan, alternativamente, de acuerdo a una “visión de control mayoritario” o bien con base a una “visión de la influencia proporcional”, en esquemas que determinan o condicionan de manera diferenciada la acción del gobierno, la relación entre los partidos políticos y

McCubbins 2001: 24). Para Tsebelis (2000) los jugadores con veto pueden ser de dos tipos: a) los de tipo institucional, es decir, con poder definido en la Constitución, y b) los de tipo partidario, que se expresan en el interior del legislativo o del mismo ejecutivo en forma de coalición.

⁸ Para Tsebelis (2000) la estabilidad de las políticas no implica que esta sea considerada positiva o negativa. Lo importante es el cómo se está evaluando el *status quo* en cada situación particular por parte de los actores o como afectan las variables exógenas.

⁹ Se debe decir que la propuesta de Lijphart se remite a la tipología que anteriormente había hecho Robert Dixon (desde 1968).

el registro de las preferencias de los ciudadanos (Lanzaro 2003: 46). El diseño institucional responde primero al grado de homogeneidad o heterogeneidad de su sociedad, la democracia en este sentido adquiere una identidad particular en cada caso. Y segundo, los diferentes arreglos institucionales responden distinto a la pregunta sobre a quién se representa y qué intereses se está representando¹⁰.

Así, el gobierno de mayoría es más común en sociedades homogéneas, y el propio entramado de instituciones ayuda a definir un gobierno que actúa para ese grupo, donde sus intereses son efectivamente representados. Por su parte el modelo consensual de democracia se ubica en sociedades más heterogéneas, el cual propugna por que el mayor número de gente posible intervenga o se sienta representada en las instancias formales de decisión.

El planteamiento de Lijphart fue aceptado rápidamente en la comunidad politológica, pues como el bien dijo “la enorme variedad de reglas formales e informales, así como instituciones que encontramos en las democracias, pueden reducirse a un claro modelo bidimensional en base al contraste entre gobierno mayoritario y consensual” (Lijphart 2000: 279). También tuvo la virtud de formalizar ciertos fenómenos que en la práctica parecían muy claros pero que la teoría política del momento no los había recogido, como la idea de que el parlamentarismo multipartidista resulta una combinación adecuada para la democracia, u otras no tan claras, como la que ayudó a identificar en el modelo *Westminster* de democracia —dado su configuración institucional— una democracia de mayoría que tiende a concentrar el poder en manos de una mayoría escasa o incluso en una minoría¹¹.

En términos de decisividad o representatividad, las democracias de mayoría efectivamente pueden ser más decisivas, pero las democracias de consenso parten de la base que busca mayor representatividad en la toma de decisiones (Lijphart 2000: 14). La decisividad de la democracia mayoritaria no asegura la efectividad y es más propensa a los vaivenes ideológicos en el tiempo, presentando transformaciones bruscas en el resultado de las políticas si se presentan cambios en la coalición gobernante. Por su parte la democra-

¹⁰ Los dos tipos de democracia se definen en función de sus objetivos, las formas de organización del poder ejecutivo, los sistemas de partidos, los sistemas electorales y las maneras de relación con los grupos de interés. Las diferencias institucionales entre las dos democracias —de mayoría o consensuales— se dan a lo largo de las dimensiones ejecutivo-partido y federal-unitario (Véase: Lijphart 2000: 15).

¹¹ En la propuesta de Lijphart el modelo *Westminster* de democracia es el que se configura en el caso británico: uno donde la característica es el dominio de la mayoría (gobierno estrictamente representativo), con fusión de poderes, sistema de partidos unidimensional, bipartidista, gobierno unitario, influencia decisiva del Parlamento y constitución no escrita.

cia consensual, la cual finca su actuar en las ideas del pacto, la inclusión y el compromiso, puede tomar decisiones más duraderas y estables, aunque el problema siempre va a ser el cómo construir dichos acuerdos.

Según la evaluación que hace Lijphart del desempeño de estos dos modelos, las democracias mayoritarias no superan a las consensuales en cuanto a la gestión macroeconómica y el control de la violencia (en esta última incluso las democracias consensuales tienen ligeramente mejores resultados), sin embargo, las democracias consensuales sí superan a las de mayoría en lo referente a la calidad de la democracia y representación democrática.

Rendición de cuentas

Hay otro cuerpo de literatura que plantean el *trade off* entre representación, entendida como la adopción de políticas públicas que reflejan el conjunto de intereses de los votantes en general, y la rendición de cuentas, que se entiende como la posibilidad que los votantes puedan identificar y castigar a sus gobernantes haciéndolos responsables por las decisiones políticas que toman (Shugart y Carey 1992; Persson y Tabellini 2000; Mainwaring & Welna 2003).

La idea de pesos y contrapesos es planteada por unos como la posibilidad de que los diferentes poderes del gobierno se monitoreen entre sí y se sancionen uno al otro —es decir, que exista lo que se conoce como *accountability horizontal* (O'Donnell 2004) —, mientras que por otros es planteado en una relación principal-agente, en donde el principal es el electorado, y el agente los funcionarios electos, y donde la sanción se da a través del voto en el proceso electoral —o también conocido como *accountability vertical* (O'Donnell 2004; Przeworski *et al.*, 1999).

Sin embargo, las dos formas de *accountability* presentan problemas inherentes a su ejercicio: a) La rendición de cuentas horizontal potencialmente puede ser eliminada por la convergencia de propósitos (quizá no apegados al interés público o legal) entre los actores que encarnan los poderes, y b) la rendición de cuentas vertical puede no operar por falta de publicidad o transparencia de los actos de los funcionarios electos y la no operatividad de los mecanismos de acceso a la información para los electores.

Algunos aportes recientes aseguran que estos peligros pueden ser neutralizados si se generan caminos alternativos de rendición de cuentas, tal es el caso de los llamados mecanismos de rendición de cuentas de tipo social, es decir, conjunto diverso de iniciativas dirigidas y operadas por organizaciones sociales, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios masivos de comunicación independientes orientados por una común preocupación de mejorar

la transparencia y la *accountability* de accionar del gobierno (Peruzzoti, 2006: 246). O incluso, se habla de mecanismos de tipo transversal: creación de espacios institucionalizados que sirvan de interfase entre sociedad y Estado, es decir, espacios donde se posibilite la participación a través de la representación social, y sea efectiva la formulación co-responsable y el monitoreo de las decisiones públicas (Insunza 2006: 292)¹².

Los dos últimos tipos de rendición de cuentas alternativos son vistos como algo que incluye un monitoreo continuo y posibilita la sanción ocasional de los gobernantes por parte de los ciudadanos mediante una variedad de canales más allá de la simple elección de gobernantes, que van desde presentación de quejas a instancias formalizadas para ello (i.e. el Ombudsman), la incidencia sobre la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación, o hasta la movilización social que obligue el accionar de las instancias formales del Estado de rendición de cuentas (Munck 2004: 331).

Con lo anterior se está proponiendo un trastrocamiento teórico de los supuestos básicos de la teórica política clásica de la democrática representativa que se limitaba a caracterizar a la participación social como empíricamente difícil (tal cual lo planteó Joseph Schumpeter) y con la única posibilidad de incidencia a través de los votos (como lo visualizó en su momento Anthony Downs). Como bien lo señala Gerardo L. Munck (2004: 332), estos desarrollos teóricos están sugiriendo reconceptualizar a la ciudadanía política a partir de la inclusión de los derechos relacionados con «la posibilidad de incidencia en el proceso de formulación y aprobación de políticas públicas, junto a los derechos tradicionales asociados con el proceso mediante el cual se constituyen los gobiernos, que la mayoría de los planteamientos actuales invocan en su definición de régimen democrático».

La calidad de las instituciones y los resultados de políticas

Del conjunto de rasgos del régimen político también se ha derivado el interés por las características de las políticas públicas y sus resultados. Se ha reconocido que ciertas cualidades de las políticas, tales como su estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad en su implementación, eficiencia y su consecución del bienestar social dependen de la calidad de la representación, la fortaleza de los poderes públicos, la profesionalización del aparato burocrático entre otras instituciones políticas (Stein *et al.*, 2006).

¹² Ejemplo de esta última forma son los consejos de participación o comités ‘ciudadanizados’ que permiten una relación cara a cara entre representantes sociales y autoridades gubernamentales, es decir, interfaces sociedad-Estado.

El propio proceso político de elaboración de políticas es moldeado por las características del régimen político, y en este sentido la cooperación, la negociación o el bloqueo de iniciativas de reforma y cambio en las estrategias de gobierno dependen de los incentivos o restricciones que las reglas del juego político imponen. La credibilidad y la capacidad para hacer cumplir acuerdos son esenciales para que los actores intervengan en acuerdos a lo largo del tiempo, tanto para cambiar las políticas con resultados ineficaces, como para acordar aquellas que se calcula tendrán los mejores resultados para la mayoría de la población.

Los rasgos institucionales ubicados para obtener políticas públicas de mayor calidad son (Franco Chuaire & Scartascini 2014: 5-6):

- *Partidos políticos bien institucionalizados (sobre todo partidos que tienen orientaciones programáticas nacionales)*. Los partidos programáticos institucionalizados tienden a ser actores consistentes a largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o alianzas) institucionalizados tendrá más probabilidades de generar una cooperación intertemporal y de establecer posiciones consensuales sostenidas sobre las políticas en asuntos cruciales (políticas de Estado).
- *Un poder legislativo con fuertes capacidades de elaboración de políticas*: el poder legislativo es el escenario ideal para negociaciones políticas eficientes. Las políticas tienden a ser mejores cuando los legisladores desarrollan capacidades de elaboración de las políticas y participan constructivamente en la elaboración de políticas nacionales, y no cuando simplemente adoptan un rol subordinado a los deseos del ejecutivo (o cuando se oponen ciegamente de una manera no constructiva).
- *Un poder judicial independiente*: un poder judicial independiente que funcione bien puede facilitar los intercambios y fomentar las negociaciones entre los actores políticos cuando vela por el cumplimiento que los ata a sus compromisos y asegura que ninguno de los actores sobrepase sus límites.
- *Un servicio civil bien preparado*: un servicio civil fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas consiguiendo que éstas sean más estables, mejorando la calidad general de la implementación e impidiendo que los intereses particulares capturen los beneficios de las políticas públicas. [Cursivas en el original]

Los estudios empíricos realizados bajo este marco han revelado que estas características del régimen político son elementos esenciales para contar con políticas “estables, adaptables, coherentes, eficientes y sensibles al interés público” (Stein *et al.* 2006). Tanto capacidad del Estado (calidad de las instituciones políticas), como calidad de las políticas públicas se traduce en impacto en el desarrollo nacional y local, ya sea identificado

como sólo crecimiento económico o de manera más amplia como desarrollo humano¹³.

Otros resultados positivos en las políticas públicas identificados a partir de la mayor calidad de las instituciones políticas son sistemas tributarios fortalecidos, economías y mercados de trabajo formales robustecidos, gasto social efectivo en poblaciones objetivo, subsidios no distorsionados, atracción de inversiones y ampliación de sistemas financieros (Franco Chuaire & Scartascini 2014: 7).

La posibilidad de bienestar social a través de un crecimiento sostenido en el tiempo en América Latina se identifica a través de una apuesta por el fortalecimiento de instituciones políticas como el Legislativo, el Poder Judicial, el aparato burocrático de la administración pública, los propios partidos políticos y abriendo la posibilidad de incidencia de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y en los mecanismos de rendición de cuentas.

Los retos desde una perspectiva latinoamericana

Si bien la premisa compartida por esta literatura es que “las instituciones importan”, es necesario que se definan mapas que identifiquen el qué tanto, diferenciadamente, las instituciones en verdad importan. El nivel de incidencia de las instituciones en los resultados políticos evidentemente varía a partir del entorno, los actores involucrados y la propia historia de desenvolvimiento institucional. Dado el aporte de las investigaciones de los arreglos institucionales presidencialistas de América Latina se ha dejado claro que estamos ante sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según matrices institucionales básicas y movimientos de coyuntura, en este sentido se necesitan explicaciones que combinen elementos contextuales, culturales e institucionales del desempeño de los regímenes políticos.

Se hace necesario además intercambiar explicaciones con otras variables estructurales. Si bien el ímpetu institucionalista tiende a hacer un lado este tipo de variables, es innegable la importancia de la incidencia de situaciones que se dan en América Latina como la pobreza, los bajos niveles educativos, la desigualdad y el bajo desempeño gubernamental¹⁴.

En el mismo sentido también se requiere identificar la incidencia de las instituciones informales. Si bien se ha hablado de la “otra institucionalización” (O’Donnell 1997), no se ha explicado a detalle como intervienen en términos institucionales el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción.

¹³ Crecimiento identificado con el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países, y por su parte el desarrollo humano con mejores resultados incluido el ingreso, pero sumado a resultados en educación y salud. El estudio con correlaciones entre calidad de las políticas e Índice de Desarrollo Humano se ha usado para varios informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁴ Véase la reflexión en torno a este asunto de Scott Mainwaring en Ligia Tavera (2008, 172).

Dado el fracaso en Latinoamérica de las reformas económicas de mercado en generar eficiencia y crecimiento, se vuelve imperante identificar los elementos institucionales de este fracaso centrados desde la óptica política, es decir, se vuelve pertinente abordar cómo el Estado democrático y sus instituciones pueden contribuir a generar las condiciones del crecimiento económico y prosperidad de la sociedad, procurar a la vez la protección de los derechos fundamentales, proveer de seguridad a los ciudadanos, e involucrar a los ciudadanos en todo el proceso de gobierno y toma de decisiones públicas. En pocas palabras avanzar en los diseños institucionales que mejoren la calidad de la democracia e intervenir de forma positiva en la generación de contenido que puede ofrecer este régimen político.

Bibliografía

- Alcántara M. y Freidenberg F. (eds.) (2001), *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Caldera A. (2014), *Un repaso a la idea de democracia en América Latina: transición, consolidación y calidad*, en Rubén Ibarra Reyes, *Un mundo convulso. Aproximaciones teóricas a los procesos sociales en el capitalismo contemporáneo*, México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp.75-88.
- Buquet D. & Traversa F. (2009), La construcción de un Índice de Desarrollo Político en el marco del paradigma del desarrollo humano. Aplicación al caso uruguayo en «*Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*», (61), 1-11; www.revistadesarrollohumano.org
- Colomer J. M. (2006), *Comparative Constitutions*, en *Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. Rockman. (New York: Oxford University Press).
- Chasquetti D. (2001), *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina. Evaluando la difícil combinación en Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*, coordinado por Jorge Lanzaro, Buenos Aires: CLACSO. Disponible en web: <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/chasquetti.pdf>
- Cox G. y Mc Cubbins M. D. (2001), *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes en Presidents, Parliaments, and Policy*, Editado por S. Haggard y M. D. McCubbins, New York, Cambridge University Press.
- Dahl R. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, Michigan: New Heaven & London, Yale University Press.
- Dahl R. (1998), *On Democracy*, Yale University Press.
- Duverger, M. (1990 [1951]), *Los Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger M. (1970 [1955]), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, (Barcelona, Ariel.
- Fundación Konrad Adenauer & Polilat.com (2014), *Informe IDD-Lat 2014*, disponible en la página web: <http://www.idd-lat.org/2014> (consultado el 24 de mayo de 2015).

- Grofman B. (1997), *Arend Lijphart and the 'New Institutionalism'*, Center for the Study of Democracy Work Paper no. 97'05. (Irvine: University of Democracy). Disponible en web: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1118&context=csd>
- Haggard S. y McCubbins M. D. (Eds.), (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Insunza E. (2006), *El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jones M. P. (1996), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Lanzaro J. (2003), *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*, coordinado por Jorge Lanzaro, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>
- Lesgart C. (2000), *Entre las experiencias y las expectativas. Producción Intelectual de la Idea de Transición a la Democracia*, México, Tesis para obtener el grado de Doctor en Investigación con especialización en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.
- Linz J. J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Linz J. J. (1990), *The perils of the Presidentialism*, en *Journal of Democracy*, nº1, 51-69.
- Lijphart A. (1997), *Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas* en J. Linz y A. Valenzuela *La crisis del Presidencialismo*, Vol. 1., Madrid, Alianza Universidad.
- Lijphart A. (1987), *Las Democracias Contemporáneas*. (Barcelona: Ariel).
- Lijphart A. (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- Mainwaring S. (1993), *Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination*, en *Comparative Political Studies* Nº 26.
- Mainwaring S. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- March J. G. y Olsen J. P. (1993 [1984]), *El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política* en «Zona Abierta» 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Munck G. L. (2004). *La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional* en «Política y Gobierno», vol. XI, núm. 2, II semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- O'Donnell G. (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell G. (2004), *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política?*, en *Revista Española de Ciencia Política*, no. 11.
- O'Donnell G., Schmitter P. and Whitehead L. (comp.) (1986), *Transitions from authoritarian rule*, vol. 4, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Persson T. y Tabellini G. (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Massachusetts, MIT Press, Cambridge.

- Peters G. (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Peruzzetti E. (2006), *La política del accountability social en América Latina* en Ernesto Insunza y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, Serie Conocer para Decidir, México, Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa.
- Przeworski A., Manin B. and Stokes S. (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation* New York, Cambridge University Press.
- Rae D. W. (1971 [1967]), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Romero V. (2005), *Misaligned Interests and Commitment Problems: A Study of Presidents and Their Parties with Application to the Mexican Presidency and Privatization in Latin America*. Tesis de Ph.D., Stanford, Stanford University.
- Sánchez y Sánchez, C. (2007), *El Diseño Institucional de la Democracia Representativa: Entre la Representación y la Decisión*. Mimeo. (México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Sartori G. (2005 [1976]), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- Sartori G. (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schedler A. (2000), *Incertidumbre institucional e inferencias de parcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral*, en «Política y Gobierno», VII (2), 383–421.
- Shugart M. S. y Carey J. (1992), *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. y Mainwaring S. (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Stong C. F. (1963), *A History of Modern Political Constitutions*, New York, Capricorn.
- Tavera L. (2008), *La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring* en «Perfiles Latinoamericanos», n.º.31, ene.-jun., México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Tsebelis G. (1995), *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism* in «British Journal of Political Science», vol. 25, n.º. 3, julio, pp. 289-325.
- Tsebelis G. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela A. (1998), *La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno* en J. Linz y A. Valenzuela, *La crisis del presidencialismo* Madrid, Alianza Editorial, Vol. 2.

