

El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial

La justicia y el poder deben ir de la mano, para que lo que sea justo sea poderoso y lo que sea poderoso sea justo.

—Blas Pascal, matemático, físico y filósofo francés, 1623–1662

Este capítulo se centra en otros cuatro actores con roles formalmente asignados en el proceso de formulación de políticas (FPF): el gabinete de ministros, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial. Como ocurre con los actores que se examinaron en el capítulo 3, el alcance y la naturaleza de los roles que desempeñan varían considerablemente de un país a otro, en parte debido a las diferencias en las reglas formales e informales asociadas con cada actor, y en parte debido a las interacciones con las características del proceso más general de formulación de políticas. Dado el alcance de este informe, la exposición sobre los gobiernos subnacionales se restringe al análisis de su rol potencial para influir en las decisiones de política nacional o en su ejecución, y no en las decisiones de política subnacional.

Ciertas características relacionadas con la estabilidad, la coordinación y la formación de un gabinete pueden tener efectos importantes en aspectos clave de las políticas públicas.

El gabinete de ministros¹

La función de formulación de políticas del gabinete es un poco más ambigua en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios. En los sistemas presidenciales “puros” el Poder Ejecutivo se concentra en una persona: el presidente. Por lo tanto, los ministros

¹ Esta sección se basa en el trabajo de Martínez-Gallardo (2005b).

del gabinete tienden a asumir un rol más restringido como ayudantes del presidente. En cambio, en los sistemas parlamentarios, por lo general los ministros del gabinete también son miembros del Parlamento y, junto con el jefe de gobierno, son colectivamente responsables ante él. En parte debido a su estatus ambiguo, el gabinete, en su carácter de órgano colectivo, no parece ejercer una influencia demasiado importante en las políticas públicas en la mayoría de los sistemas presidenciales de América Latina. Pero dada la manera informal en que generalmente funciona y la naturaleza privada de las reuniones que tienen lugar en los países latinoamericanos, es poco lo que se sabe sobre el modo en que realmente se toman las decisiones, quién participa y con qué frecuencia se reúne el gabinete en forma colectiva.

No obstante, es evidente que los ministros del gabinete, al menos individualmente, desempeñan funciones clave en todas las etapas de la formulación de políticas. Los ministros del gabinete y quienes dependen directamente de ellos en la burocracia aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para formular políticas. La legislatura y los partidos políticos rara vez disponen de recursos similares que les permitan participar con tanto protagonismo en la formulación de políticas públicas. Los ministros del gabinete también promueven y defienden propuestas y decisiones específicas de política y guían el trámite de los proyectos de ley en la legislatura. Asimismo, participan en la interpretación y puesta en práctica de la legislación promulgada a través de la autoridad normativa del Poder Ejecutivo. Están al frente de grandes dependencias burocráticas y se encargan de evaluar y supervisar los detalles de la ejecución de las políticas. Además, el gabinete es un mecanismo para crear coaliciones gubernamentales y legislativas. Los presidentes cuyos partidos carecen de una mayoría en la legislatura pueden obtener el respaldo de los miembros de otros partidos mediante nombramientos en el gabinete.

Características del gabinete y formulación de políticas

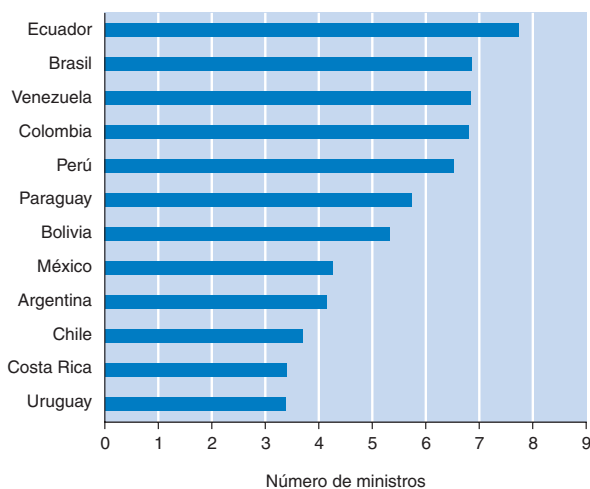
Ciertas características relacionadas con la estabilidad, la coordinación y la formación de un gabinete pueden tener efectos importantes en aspectos clave de las políticas públicas.

Estabilidad del gabinete

Para fomentar políticas de largo plazo y para que los ministros puedan ejecutar programas y políticas hasta su culminación, probablemente sea necesario cierto grado de estabilidad de los funcionarios en los cargos de gabinete. La rotación frecuente de los ministros del gabinete tiende a generar una orientación más de corto plazo de las políticas y cambios más frecuentes de dirección. Un período de nombramiento más largo también facilita y mejora la eficiencia de la delegación de responsabilidades y tareas a los burócratas, lo cual es esencial para la implementación eficaz de las políticas. Cuando hay cambios frecuentes en el gabinete pueden producirse vacíos de liderazgo que a su vez pueden dar lugar a inercia burocrática e incluso a corrupción. Además, si la permanencia de los ministros en sus cargos es mayor, los ministros pueden acumular valiosas capacidades específicas para la esfera de política en la que se desempeñan, así como desarrollar aptitudes políticas y gerenciales que tienden a mejorar la calidad de su desempeño en las diferentes funciones de formulación de políticas.

Por lo general, en América Latina la estabilidad de los ministros del gabinete es baja. Entre 1990 y 2000 casi la cuarta parte (22%) de todos los ministros de una muestra de 12 países latinoamericanos permanecieron en la misma cartera menos de seis meses. Las tres cuartas partes (75%) de todos los ministros ocuparon sus cargos menos de dos años (en tanto que los mandatos presidenciales variaban entre cuatro y seis años). En el gráfico 4.1 se comparan los países en función del número promedio de personas que ocuparon un determinado ministerio de 1988 a 2000. Los países con mayor inestabilidad del gabinete son Ecuador, Brasil, Venezuela y Colombia. Los de gabinetes más estables son Uruguay, Costa Rica y Chile.

GRÁFICO 4.1 Inestabilidad del gabinete (número de ministros por cartera, 1988–2000)



Fuente: Martínez-Gallardo (2005b).

Capacidad de coordinación

La capacidad de los ministros de gobierno de coordinarse entre ellos y de cooperar con otras instituciones, incluida la burocracia, probablemente tenga un fuerte impacto tanto en el PFP, como en las características de las políticas públicas. Uno de los factores que afectan a la capacidad de coordinación tiene que ver con la conformación partidaria del gabinete. Cuanto más partidos participen en el gabinete y mayor sea la divergencia de ideologías e intereses entre ellos,² habrá más probabilidades de que surjan mayores dificultades de coordinación. En general, los gobiernos mayoritarios unipartidistas pueden reducir al mínimo los costos de concertar acuerdos y de tomar decisiones, mientras que para los gobiernos de coalición puede ser más difícil coordinar las políticas.

Valga como ejemplo el contraste entre los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México y los gobiernos de coalición de Argentina. Durante el período de hegemonía del PRI, la coordinación del gabinete era más fácil debido a que el poder estaba centralizado en el presidente, que era el líder de hecho del partido, como también al alto grado de cohesión ideológica del gabinete. En cambio, en Argentina, durante el

² La divergencia puede ser no solo ideológica, sino también con respecto a intereses en términos más amplios. Por ejemplo, los miembros del gabinete pueden provenir de diferentes partidos que están concentrados en ciertas regiones del país o que representan conjuntos muy diferentes de intereses sociales.

gobierno de Fernando De la Rúa, si bien casi todos los ministerios estaban encabezados por políticos del mismo partido que el del presidente —el Partido Radical—, los políticos del Frepaso, el socio en la coalición, ocuparon las carteras de trabajo y bienestar social. El poder se dividió aún más dentro de los ministerios tras el nombramiento de viceministros de un partido diferente de aquel al que pertenecía el ministro. Esto planteaba problemas de coordinación, porque en ocasiones los viceministros respondían a los líderes de su partido y no al ministro, y los ministros del Frepaso en algunos casos respondían a los líderes de su partido y no al presidente.³

La coordinación con la burocracia será más fácil si existe una relativa estabilidad en el gabinete, y si los miembros del gabinete, así como los secretarios y subsecretarios, tienen una trayectoria previa ocupando posiciones de responsabilidad en la administración pública.

Los instrumentos institucionales más comunes para propiciar la coordinación del gabinete en América Latina son los gabinetes temáticos, o el nombramiento de comités interministeriales. En México, por ejemplo, el gobierno de Ernesto Zedillo tenía un gabinete de seguridad, un gabinete económico y un gabinete de asuntos agropecuarios. Durante el gobierno de Vicente Fox se establecieron gabinetes temáticos como Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto, y Desarrollo Humano y Social. En Argentina se hicieron varios intentos desde 1993 de establecer un gabinete especial de política social. Tanto en México como en Argentina, la experiencia sugiere que estos gabinetes temáticos tuvieron eficacia limitada para promover una mejor coordinación entre los ministerios.⁴ La frecuencia de las reuniones dependía del presidente y de las prioridades de la agenda política; en ciertos momentos del período presidencial los gabinetes ni siquiera se reunían.

Un aspecto importante de los gabinetes latinoamericanos ha sido el rol central del ministerio de Hacienda (o, según el país, ministerio de Economía, ministerio de Finanzas o secretaría de Hacienda) y, en términos más generales, de un número limitado de ministerios técnicos. El ministerio de Hacienda ha dominado el proceso presupuestario y por lo general ha sido capaz de dar prioridad a sus objetivos en la agenda presidencial. Por lo tanto, ha ocupado una posición de privilegio con respecto a otros ministerios y, en algunos casos, en relación con los gobernadores regionales. Este rol protagónico estuvo sustentado en algunos casos por disposiciones constitucionales, por la debilidad relativa de la legislatura en el proceso presupuestario y por la contratación más competitiva y la mayor estabilidad del personal del ministerio de Hacienda, así como su mayor capacidad institucional. La predominancia de un ministro en el gabinete puede mejorar la coordinación con respecto a algunas metas de política, a la vez que la debilita en relación con otras.

Otra fuente potencial de coordinación deficiente se refiere a la estructura del gabinete. Cabría esperar que un número excesivamente elevado de ministros de gabinete o unidades de formulación de políticas con jurisdicción sobre cierta esfera de política pública limitara la capacidad para desarrollar una política coherente en el tiempo y ejecutada de manera consistente. No obstante, el número de ministros por sí solo podría no

³ Martínez-Gallardo (2005a).

⁴ Martínez-Gallardo (2005b).

reflejar con precisión la posibilidad de que se superpongan jurisdicciones ni la tendencia a que se produzcan cambios frecuentes en sus esferas de competencia.

El caso de Argentina es un claro ejemplo. Si bien el número de ministros está determinado por ley, en algunos casos los presidentes han eludido estas restricciones legales creando secretarías con rango ministerial. Además, ha habido frecuentes reorganizaciones ministeriales, que en muchos casos involucran también una redistribución de las jurisdicciones a nivel de secretarías y subsecretarías.⁵ Durante la presidencia de Carlos Menem, por ejemplo, las carteras de agricultura y obras públicas pasaron a depender del ministro de Economía para que este último pudiera tener mayor control del gasto. El presidente Eduardo Duhalde, por su parte, creó un ministerio de Producción como señal de la importancia que le asignaba a la industria. Por lo general, la existencia de múltiples dependencias con superposición de jurisdicciones y la existencia de una burocracia paralela compuesta principalmente por funcionarios temporales ha dificultado la coordinación —entre ministros, y entre los ministros y los burócratas de sus dependencias— y ha obstaculizado también el logro de políticas coherentes.⁶

Formación del gabinete

La manera en que los presidentes utilizan su poder para nombrar y destituir a los miembros del gabinete puede tener efectos importantes sobre su capacidad de obtener apoyo legislativo suficiente para promulgar políticas, y sobre la estabilidad y la eficacia de la formulación de políticas en el gobierno.

El nombramiento de los miembros del gabinete puede servir para obtener respaldo político, ya que constituye un medio para que los partidos políticos en su conjunto, y los políticos individualmente, influyan en la política a un grado en que no es posible hacerlo desde la legislatura. Los puestos de gabinete pueden otorgar a los partidos y a los políticos control sobre importantes áreas de política pública, y recursos presupuestarios que pueden utilizarse para fines políticos. No obstante, los incentivos para mantener coaliciones interpartidarias y para que los legisladores de la coalición se adhieran a la posición del gobierno, tienden a ser menores en sistemas presidenciales que en sistemas parlamentarios. Esto se debe a que el jefe de gobierno y los legisladores son elegidos por separado y sus períodos de nombramiento están predeterminados y, por lo tanto, su supervivencia en el cargo no depende de que puedan mantener el apoyo mayoritario al gobierno.

Al escoger quienes ocuparán las carteras en el gabinete, el presidente debe equilibrar los objetivos de mantener el respaldo político con los de asegurar que las personas nombradas tengan suficiente experiencia en sus áreas respectivas y adopten políticas razonablemente coherentes con la línea de pensamiento del presidente, además de que puedan trabajar juntos en forma relativamente bien coordinada. Estas dos últimas inquietudes cobran especial importancia cuando se nombran personas de diferentes partidos para crear un gobierno de coalición. El caso de Bolivia, que se trata en el recuadro 4.1, ilustra cómo se utilizaron los nombramientos de los miembros del gabinete para sustentar coaliciones de gobierno.

⁵ Oszlak (2003).

⁶ Martínez-Gallardo (2005b).

Recuadro 4.1**Utilización de nombramientos en el gabinete para consolidar coaliciones: el caso de Bolivia**

El proceso de formación del gobierno de Bolivia es muy singular en la región. Si ninguno de los candidatos presidenciales gana la mayoría de los votos, el Congreso elige al presidente entre los dos candidatos que obtuvieron más votos (hasta la reforma electoral de 1995 la elección era entre los tres primeros), como en un sistema parlamentario. Este sistema de elección presidencial indirecta, en el contexto de un sistema de partidos fragmentado, alentó la formación de coaliciones y negociaciones constantes entre los partidos políticos (y a veces entre facciones de un mismo partido). Todos estos mecanismos inducen a los principales partidos a procurar realizar acuerdos políticos y de política con sus potenciales socios en la coalición. Por lo general, las negociaciones incluyen decisiones sobre las personas que van a ocupar los cargos del gabinete, cargos que tradicionalmente se utilizaron como moneda de cambio para mantener las coaliciones.

En general, a medida que se reduce el número de escaños correspondientes al partido del candidato presidencial vencedor, aumenta el número de ministerios que se ofrece a otros partidos. Por ejemplo, en su primer período, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada ofreció únicamente dos ministerios a otros partidos, tras haber conquistado una mayoría en la Cámara alta y casi mayoría en la Cámara baja. En su segunda presidencia, cuando su partido obtuvo menos de la mitad de los escaños en la Cámara alta y menos de un tercio en la Cámara baja, ofreció siete ministerios a sus socios en la coalición.

Dado que la Constitución no determina el número de ministerios, los presidentes también lo modificaron para dar cabida a otros partidos en el gabinete, a la vez que mantenían la mayoría de los cargos. Desde la transición a la democracia se manifestó una correlación negativa entre la proporción de escaños legislativos controlados por el partido al que pertenecía el presidente y el número total de ministerios. Durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, el partido oficial obtuvo menos de un tercio de los escaños en ambas Cámaras, y el número de ministerios fluctuó entre 16 y 17. Sánchez de Lozada los redujo de 16 a 11 en su primera presidencia. En el gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga que lo sucedió, en el cual se había formado una coalición de cuatro partidos (que posteriormente pasaron a ser tres), el número de ministerios se elevó gradualmente a 16. En la segunda presidencia de Sánchez de Lozada, también sustentada por una coalición de cuatro partidos, el número de ministerios aumentó aún más: a 19.

Presidentes, apoyo legislativo y ministerios en Bolivia desde 1989

Presidentes	Años de mandato presidencial	Partidos	Proporción del partido en la Cámara baja	Proporción del partido en la Cámara alta	Coalición			Número de ministerios ^a		
					Número de partidos de la coalición	Proporción de la Cámara baja	Proporción de la Cámara alta	Total ministerios	Otros partidos	Independientes
J. Paz Zamora	1989–1993	MIR	25,4	29,6	2	54,6	59,3	16,3	—	—
G. S. de Lozada	1993–1997	MNR	40,0	63,0	2	60,8	66,7	11,6	2,0	1,5
H. Bánzer Suárez	1997–2001	ADN	25,4	40,7	3,3	66,0	74,8	15,0	6,4	0,6
J. Quiroga	2001–2002	ADN	25,4	40,7	3	60,8	70,4	16,0	4,0	3,0
G. S. de Lozada	2002–2003	MNR	28,0	40,7	4	56,1	63,0	19,0	7,0	1,0

^a Promedio durante el período.

— No se dispone de datos.

Nota: Los números que no son enteros (por ejemplo, 1,5 ministerios ofrecidos a independientes) indican que hubo cambios durante el período. El número de ministerios y la afiliación partidaria son aproximados debido a los cambios constantes que tuvieron lugar en cada año, y se incluyen únicamente con fines ilustrativos.

Fuente: Compilación de los autores.

Las aptitudes de los funcionarios del gabinete como expertos en su campo, como administradores y como promotores de las políticas del gobierno probablemente tengan un importante efecto en las características de las políticas públicas. En la medida en que los miembros del gabinete sean seleccionados exclusivamente sobre la base de su lealtad personal al presidente o debido a sus conexiones políticas, puede verse impedida su capacidad para diseñar políticas acertadas y dirigir con eficacia sus dependencias burocráticas. Pero como la formulación de políticas no es una cuestión puramente técnica y las aptitudes políticas y gerenciales contribuyen a la efectividad de un ministro, podría ser más apropiado basar la selección en criterios más amplios de competencia, y no simplemente en una formación técnica más estrecha en la esfera de política específica del ministerio.

La burocracia⁷

La burocracia es una de las anclas institucionales para el funcionamiento efectivo del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Es más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. La burocracia es un actor clave para alentar acuerdos intertemporales, especialmente porque juega un rol importante para llevar dichos acuerdos a la práctica. Una burocracia neutra y profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron.

América Latina ha sido considerada tradicionalmente como una región con Estados grandes pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia profesional y estable. La burocracia ha sido entendida como un sistema de empleo o un recurso en manos de los políticos y de los intereses corporativos, muy alejado del modelo weberiano ideal, caracterizado por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y mérito.

La debilidad de la burocracia ha contribuido a la debilidad del Poder Ejecutivo de los países de América Latina, particularmente frente a otros actores políticos y a los intereses organizados. Dicha debilidad se ha convertido en la región en una de las causas de la falta de efectividad de las políticas de desarrollo que tienen al Estado como un actor importante. Esto contrasta notablemente con la experiencia de desarrollo de los “tigres”

La burocracia desempeña roles diversos y contradictorios en el PFP, según sirva principalmente de actor neutral y profesional, o funcione más que nada como recurso privado de los partidos políticos o de los empleados públicos.

⁷ Esta sección se basa en el trabajo de Zuvanic e Iacoviello (2005).

asiáticos, en cuyo caso se considera que un Estado fuerte y autónomo, apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática, ha sido un factor clave para el éxito. Los países del sudeste asiático se ubican en una posición considerablemente más alta en los indicadores comparativos de calidad de la burocracia, inclusive en relación con los países más avanzados de América Latina.

Pese a ser uno de los fundamentos institucionales del Estado de derecho, la burocracia está subordinada al gobierno dentro del sistema constitucional. La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno.

La transición de regímenes autoritarios a democráticos siempre ha estado vinculada a una cierta tendencia a incrementar la subordinación de la burocracia al control político, generando en muchos casos retrocesos clientelistas. Esta situación puede obedecer tanto a la necesidad de utilizar el empleo público como recurso para premiar con puestos de trabajo a los miembros del partido ganador (tráfico de influencias), como a la necesidad de reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios normalmente obtienen en ciertos sectores y que pueden limitar el alcance de la acción política del gobierno. Históricamente, a la democracia le ha resultado difícil superar este dilema.

La burocracia desempeña roles diversos y contradictorios en el PFP, según la medida en que se acerque al ideal de ser un actor neutral y profesional que garantiza la estabilidad, la adaptabilidad y la orientación de las políticas hacia el interés público, o funcione principalmente como recurso privado, bien de los partidos políticos, que lo utilizan para conseguir votos, o de los empleados públicos que defienden sus propios intereses amparados por la estabilidad laboral. El grado al que la burocracia desempeña un rol u otro influye en algunas de las características de las políticas públicas.

Caracterización de las burocracias latinoamericanas

Para analizar la burocracia se requiere un análisis del empleo público, que es su materia constitutiva fundamental. El empleo público tiene una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Es esta segunda la que resulta más relevante para entender la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia. Por consiguiente, en este estudio no se dedica mucha atención al análisis de las mediciones cuantitativas de la burocracia, en particular porque los datos empíricos que se presentan a continuación indican que no existe una correlación estrecha entre el tamaño y la calidad de la misma.

Una aproximación cualitativa conduce a examinar en qué medida las burocracias están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos que se les ha asignado en una democracia representativa. Para realizar este análisis, en este trabajo se utilizaron los datos, los índices y las conclusiones de un estudio de diagnóstico institucional del servicio civil realizado en 18 países de la región.⁸

El grado de autonomía de la burocracia puede medirse con el índice de mérito (gráfico 4.2), que evalúa el grado en que existen garantías efectivas de profesionalismo en

⁸ Estudios comparativos de los sistemas de servicio civil de 18 países latinoamericanos realizados como parte del diálogo regional de política del BID sobre gestión y transparencia de la política pública.

el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados.⁹

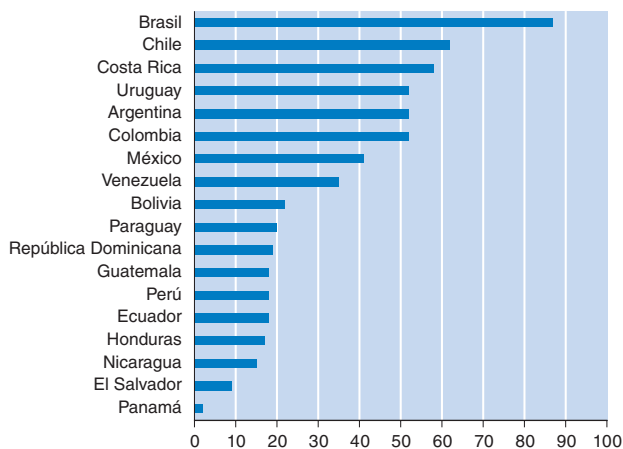
Pueden distinguirse tres grupos de países: Brasil, Chile y Costa Rica se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Les sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los cuales

coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y todos los países centroamericanos con excepción de Costa Rica, presenta índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido.

Para desempeñar roles sustantivos en el diseño y la implantación de las políticas públicas, la burocracia también requiere incentivos y capacidades técnicas adecuadas para un desempeño eficiente. El índice de capacidad funcional (gráfico 4.3) es una buena aproximación y mide las características de los sistemas de remuneración salarial y de los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.¹⁰

Brasil y Chile se destacan con índices cercanos a 60 sobre 100. Su puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países

GRÁFICO 4.2 Índice de mérito burocrático
(Escala 0–100)

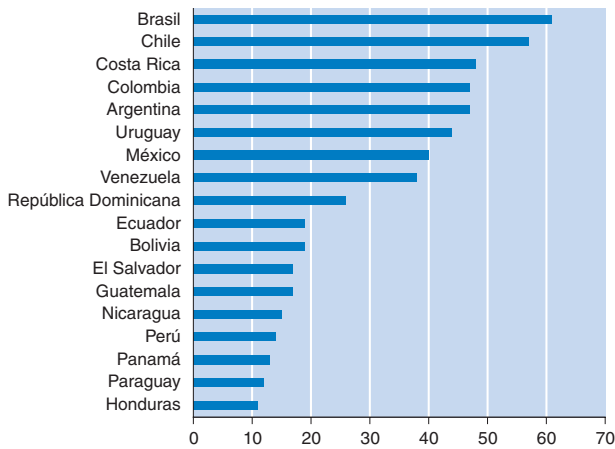


Fuente: Basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

⁹ El índice de mérito burocrático (gráfico 4.2) y el índice de capacidad funcional burocrática (gráfico 4.3) fueron elaborados en el contexto del diálogo regional de política del BID sobre gestión y transparencia de la política pública. Se creó asimismo un marco analítico con criterios detallados para evaluar estas variables, y un grupo de consultores lo aplicó a los países. Se determinó la concordancia con el marco analítico de los informes nacionales y los índices resultantes y las observaciones se enviaron a los representantes de los países solicitándoles sus comentarios. Véase más información en el apéndice de datos.

¹⁰ Véase el apéndice de datos.

GRÁFICO 4.3 Índice de capacidad funcional burocrática
(Escala 0–100)



Fuente: Basado en información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

información sobre las remuneraciones, altos niveles de desigualdad y ausencia de evaluación del desempeño.

Considerando conjuntamente ambos índices, los países analizados pueden agruparse en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático. Un primer grupo de países tiene burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios. Este grupo incluye países con bajo puntaje en ambos índices: Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. El segundo grupo presenta sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades. Este grupo está integrado por Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica. Por último, Brasil y Chile se destacan en términos de ambos índices y están más institucionalizados en relación con los demás países, pese a tener perfiles diferenciados en sus sistemas de servicio civil.

En el gráfico 4.4 se ilustra la relación entre el tamaño de la burocracia y su calidad. A fin de medir la calidad, se han combinado los índices de mérito y de capacidad funcional con un índice de eficiencia para obtener un índice agregado de servicio civil.¹¹ El tamaño

con índices comprendidos entre 35 y 50, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela, que se caracteriza por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. El grupo con peores resultados presenta índices comprendidos entre 10 y 25, y está formado por República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. Estos países se caracterizan por la diversidad de criterios de pago, falta de

¹¹ Véase el apéndice de datos.

se define como el porcentaje de la población total empleada en el sector público. El gráfico pone de manifiesto que la correlación entre la cantidad y la calidad es relativamente débil (0,26), dado que entre los países cuyas burocracias son disfuncionales (y también entre las funcionales), figuran algunas de gran tamaño y otras de tamaño pequeño.

Configuraciones burocráticas y roles prevaletentes

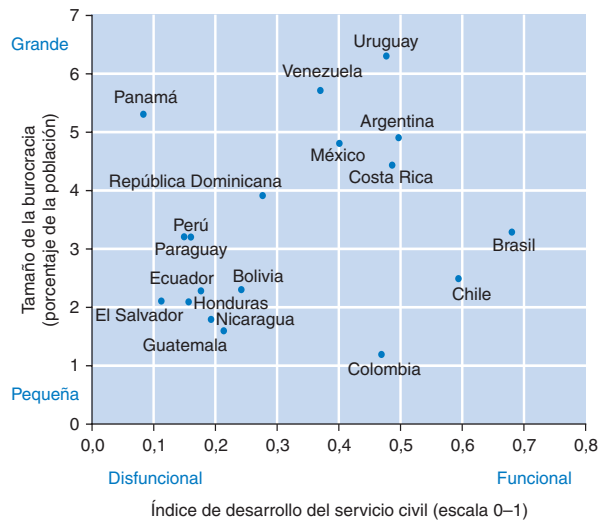
Las burocracias de los países de América Latina no son actores homogéneos, sino conjuntos de organizaciones complejas e interdependientes, con diferencias en cuanto a su autonomía y capacidad.

Esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y el grado en el que distintas partes de la burocracia pueden cumplir roles diferentes y hasta contradictorios en un mismo país.

Tomando como punto de partida este supuesto, en el gráfico 4.5 se presenta una categorización básica de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la región. Aunque se basa en estudios de casos cualitativos de los sistemas de servicio civil de la región, la categorización (y los ejemplos de los países) no es precisa, y se realiza únicamente con fines ilustrativos. La prevalencia de estos tipos de burocracia varía de un país a otro, y los distintos tipos también pueden coexistir en un mismo país. Cada uno está moldeado por el contexto histórico y por las prácticas políticas predominantes. Asimismo, cada tipo de burocracia muestra una propensión a desempeñar determinados roles en el proceso de formulación de políticas, aunque pueden existir excepciones que exceden el alcance de este análisis.

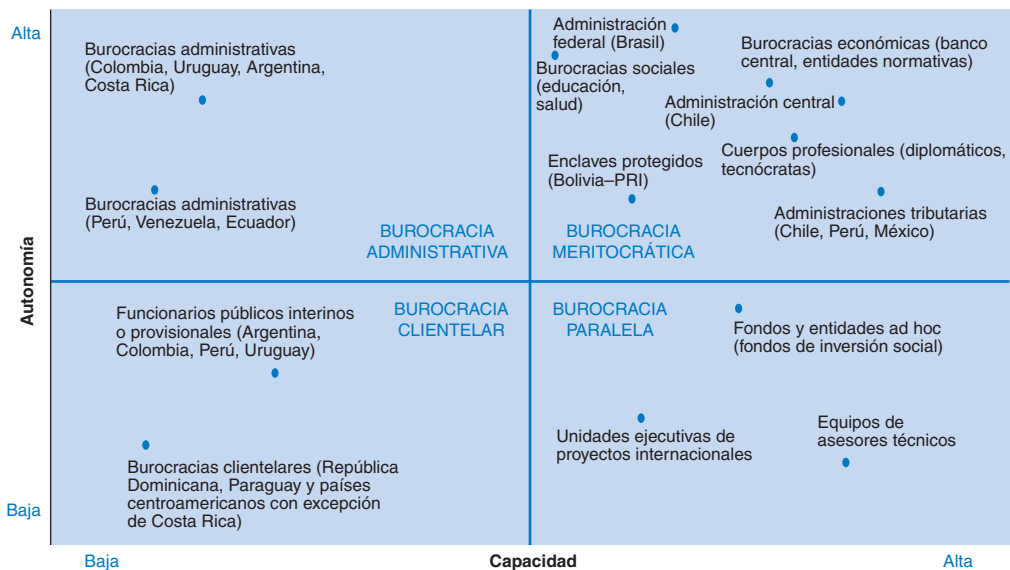
Burocracia administrativa. Esta forma clásica de burocracia se caracteriza por una baja capacidad y un grado relativamente alto de autonomía. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado. Este ámbito está normalmente cubierto por normas formales de mérito, que no se aplican en la práctica y que representan intentos frustrados o a medio camino de desarrollar una burocracia weberiana tradicional (es decir, racional, jerárquica y basada en méritos). Los funcionarios se nombran sobre la base de criterios más políticos que meritocráticos,

GRÁFICO 4.4 Tamaño y calidad de la burocracia



Nota: El tamaño de la burocracia se define como el porcentaje de la población total empleada en el sector público. El índice de desarrollo del servicio civil es una combinación de los índices de mérito, eficiencia y capacidad.
Fuente: Carlson y Payne (2003); Longo (2005).

GRÁFICO 4.5 Tipos de burocracia



Fuente: Compilación del autor sobre la base de información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.

pero pueden tener cierta estabilidad en sus cargos. Su grado de competencia técnica y la orientación hacia un buen desempeño son bajos. Se trata de los ámbitos más afectados por recortes presupuestarios (en algunos países, como Perú o Uruguay, la dotación de recursos a estos órganos se ha congelado). Esta categoría abarca las burocracias de Perú, Venezuela y Ecuador (en el nivel más bajo de la categoría en términos de autonomía y capacidad), y las de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay (en el nivel más alto).

Este tipo de burocracia tiene una reducida capacidad de ejercer un rol activo en las distintas etapas del proceso de formulación de políticas. Su escasa capacidad le impide tener una influencia efectiva en la fase de toma de decisiones, que en general se lleva a cabo en la superestructura política de los ministerios. Pueden desempeñar algún rol en la implementación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos y no hacia la gestión efectiva de los servicios. Su potencial como recurso para el intercambio político es limitado como consecuencia de la relativa falta de rotación de los funcionarios y el progresivo declive de su importancia debido a las reducciones de los niveles generales de empleo público.

Burocracia clientelar. Se caracteriza por su baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios públicos que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas de recursos humanos y pueden implicar cambios masivos de funcionarios. Un caso particular de este tipo de burocracia se

genera cuando el control del acceso y la permanencia no están en manos del sistema de partidos, sino de organizaciones sindicales. Los casos más acentuados se encuentran en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). En México, el control del aparato gubernamental se ha dividido tradicionalmente entre el partido gobernante para los cargos administrativos (hasta la recientemente aprobada Ley de Carrera) y los sindicatos para los restantes puestos de trabajo. También es posible encontrar algunas de estas características en otros países, como Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y despidos.

Los roles de esta configuración están vinculados a su carácter primario de recurso político del partido gobernante que los intercambia por votos o apoyo político. Este tipo de burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener cierto poder de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su rol en la formulación de políticas o en su implementación es casi irrelevante, salvo en el plano operativo de las tareas más simples y rutinarias.

Burocracia paralela (“equipos técnicos” o “equipos de proyectos”). Esta modalidad se caracteriza por la baja autonomía y la alta capacidad. Está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, práctica que se ha extendido en la mayoría de los países de América Latina desde principios de los años noventa. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. El personal contratado no forma parte de las estructuras permanentes de la administración pública aunque en varios países la renovación de estos contratos se ha vuelto una rutina. Estos grupos de funcionarios no responden —estrictamente hablando— a ningún partido político y tienen conocimientos especializados en algún ámbito temático de política. En la mayoría de los casos se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas y en algunos casos han desarrollado aptitudes técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” dentro o fuera de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos.

En algunas de sus versiones existen equipos de asesores técnicos que desempeñan un rol clave en el diseño de las alternativas de política cerca de la cabeza del Poder Ejecutivo. Otra de las versiones está más bien centrada en asegurar la ejecución de las políticas o los proyectos, o la prestación efectiva de determinados servicios públicos. Esta categoría incluye las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales. Las burocracias paralelas se caracterizan por diferentes grados de autonomía y capacidad, pero no contribuyen a reforzar las capacidades del sector público porque permanecen aisladas y concentradas en funciones muy limitadas del PFP y no se institucionalizan en el sector público más general.

Burocracia meritocrática. Se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y alta capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos para el desempeño

profesional de su trabajo. Integran este grupo las burocracias administrativas en las que se ha preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como bancos centrales, entidades regulatorias o administraciones tributarias, por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [SUNAT] y el Servicio de Impuestos Internos en Chile y Perú) y carreras profesionales que han establecido estatutos propios de personal basados en el mérito y la capacidad (la carrera diplomática en diversos países, como Brasil o México, los administradores gubernamentales en Argentina y algunos expertos profesionales en otros países, como economistas, abogados e ingenieros). Las burocracias de los sectores sociales (personal de los sectores de educación y salud) se sitúan a medio camino entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, aunque dependiendo de los países y de los sectores involucrados.

Estas son burocracias que opinan y actúan. La mayoría tienen una incumbencia específica: áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento especializado, lo que les permite tener opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan, y las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas. Conforman una cultura específica, a veces aislada y con una fuerte cohesión de grupo, lo que produce sesgos institucionales. Esta característica las puede hacer proclives a participar más en el diseño que en la ejecución de las políticas y a reivindicar espacios de decisión autónomos, lo que en muchos casos les genera conflictos con otras dependencias de gobierno. Pueden establecer alianzas con otras dependencias e incluso con intereses sociales externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de intermediación entre estos intereses diferentes, pero también las hace susceptibles de captura por esos mismos intereses.

En los últimos años numerosos países han tratado de ampliar y fortalecer sus burocracias meritocráticas. Ha habido amplias variaciones en las experiencias recogidas con las reformas, y en algunos casos no se obtuvieron avances significativos. Si bien muchos países adoptaron nuevas leyes para el servicio civil, estas no siempre se implementaron de manera efectiva, debido a una combinación de factores políticos (relacionados con el valor que sigue teniendo el empleo público como moneda de cambio político) y factores fiscales (relacionados con el riesgo inflacionario vinculado a la reforma del empleo público). Los países que lograron encarrilar la reforma en una trayectoria firme lo hicieron en situaciones en las que se dio prioridad al fortalecimiento de la capacidad del Estado y las reformas se llevaron a cabo en consonancia con la política fiscal más general.

Autoridades subnacionales¹²

Casi todos los países latinoamericanos han pasado por un proceso de descentralización política y fiscal en los últimos años. Actualmente, en la mayoría de los países de la región los alcaldes son electos, en lugar de ser nombrados por el gobierno nacional. Los cuatro países federales —Argentina, Brasil, México y Venezuela—, junto con Colombia,

¹² Esta sección se basa en el trabajo de Monaldi (2005).

Paraguay y Perú, también eligen a las autoridades regionales (provinciales). También, a niveles inferiores de gobierno, se han descentralizado importantes servicios públicos y cuantiosos recursos fiscales. Este proceso ha inducido una vigorosa dinámica democratizadora en muchos de los países, así como importantes cambios en la provisión de bienes públicos locales.

Los funcionarios subnacionales, electos o no, siempre han tenido un rol importante en la ejecución de ciertas políticas públicas. Las tendencias de la descentralización política y fiscal solo han incrementado su importancia. Ya sea mediante su función en la implementación de las políticas o su rol al interior de los partidos, los funcionarios subnacionales también participan en el juego nacional de formulación de políticas. Manteniendo el enfoque de este informe, en esta sección se analiza brevemente la función de las autoridades políticas subnacionales en la formulación de políticas en el ámbito nacional (dejando de lado su papel preponderante en la formulación de políticas subnacionales). La discusión se concentra especialmente en el rol de los gobernadores.

Los actores subnacionales pueden afectar el PFP nacional a través de diferentes canales. En la etapa de implementación, pueden ejercer influencia al obstruir, retrasar o redefinir las políticas nacionales. También pueden utilizar parte de sus políticas “locales” como armas estratégicas para negociar con las autoridades nacionales. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales pueden emprender acciones que podrían comprometer la estabilidad macroeconómica nacional, lo que les otorga poder de negociación ante el gobierno nacional. En algunos países, los funcionarios subnacionales son importantes actores políticos dentro de los partidos y tienen injerencia en la conformación de las listas de candidatos a la legislatura nacional. Por lo tanto, los legisladores nacionales de esos países consideran que deben responder a los gobernadores provinciales. En estos casos, los actores subnacionales pueden influir en la elaboración de la agenda legislativa nacional, o convertirse en jugadores con poder de veto.

La función exacta de los actores subnacionales en el PFP nacional depende de sus incentivos y de las reglas formales e informales de su participación en ese proceso. Por lo general, los gobernadores tienen incentivos para obtener recursos para sus provincias o regiones así como para tratar de construir sus bases de poder político. Junto a los efectos benéficos que supone el hecho de dar más voz a los intereses locales que de otra manera podrían diluirse en la arena nacional de formulación de políticas, esta función de los gobernadores puede generar un problema de coordinación o de “recursos comunes” dado que se centran excesivamente en cuestiones locales y regionales y no en los bienes públicos de carácter más amplio. En algunos países de América Latina, como Argentina, la provincia es uno de los ámbitos clave para acumular poder e influencia partidaria, y las elites de los partidos provinciales, en particular los gobernadores, son protagonistas clave en la política provincial y en la articulación de coaliciones políticas nacionales.

Los gobernadores y los alcaldes también participan en el juego nacional de formulación de políticas, sea por medio de su papel en la implementación de políticas o por medio de su influencia en los partidos políticos.

Reglas que afectan a la función de las autoridades subnacionales en la formulación nacional de políticas

La disposición y la capacidad de los actores políticos subnacionales para influir en la formulación de políticas en el ámbito nacional dependen de una configuración de reglas que determinan sus incentivos y sus facultades. Algunas de las reglas más notorias son:

Método de selección de las autoridades subnacionales. Los gobernadores desempeñan un rol más importante cuando son elegidos por voto popular, en lugar de ser nombrados.

Estructura constitucional federal. En general, los gobernadores han desempeñado una función más significativa en el PFP nacional en los cuatro países federales, en comparación con los otros países de la región. La influencia de los gobernadores es más novedosa en México y en Venezuela que en Argentina y Brasil, porque en dichos países el uso de la competencia electoral como medio de selección de las autoridades subnacionales es mucho más reciente.

Bicameralismo territorial. Algunos países, especialmente los federales, tienen cámaras territoriales (Senados) basados en la representación de unidades políticas subnacionales, como las provincias, y no en el número de habitantes. Estas cámaras territoriales tienden a dar más poder a los actores políticos subnacionales.

Sobrerrepresentación de provincias subpobladas en la legislatura. Reglas de asignación de los escaños legislativos que generan sobrerrepresentación de los distritos con menor población refuerzan el poder político de dichos distritos (provincias, estados, territorios o regiones) en la legislatura nacional en relación con las pocas provincias más pobladas, incluida la capital. En consecuencia, los estados sobrerrepresentados suelen recibir recursos más elevados per cápita, después de controlar por otros factores. Al fortalecer la presencia de las provincias más pequeñas (que suelen ser numerosas) en la legislatura y al darles mayores recursos, la distribución desproporcionada de escaños tiende a incrementar el poder de las autoridades regionales en la formulación de políticas en el ámbito nacional.

Sistema electoral y sistema de partidos. Las características del sistema utilizado para seleccionar a los representantes ante la legislatura nacional son importantes porque definen los incentivos de los legisladores. Entre los factores pertinentes cabe citar la naturaleza de los mecanismos empleados por los partidos para nombrar a los candidatos, sobre todo el rol que desempeñan las autoridades regionales en el proceso de nominación; el grado de influencia de los ejecutivos regionales en la carrera política de los legisladores nacionales, incluidas sus probabilidades de obtener cargos en gobiernos regionales al terminar sus mandatos en la legislatura; el hecho de que las provincias/estados se utilicen o no como distritos electorales, y el hecho de que las elecciones presidenciales coincidan o no con las elecciones legislativas nacionales y con las elecciones regionales. Cuando las autoridades regionales inciden en la nominación de candidaturas, en la probabilidad de que los

legisladores sean elegidos y en la carrera política de los legisladores al terminar sus mandatos, tienen más influencia en el comportamiento de los legisladores de sus provincias, y por lo tanto en la formulación de políticas nacionales. De la misma manera, cuando las elecciones legislativas tienen lugar simultáneamente con las elecciones de gobernadores pero no necesariamente con las del presidente, cuando los distritos electorales legislativos coinciden con las provincias/estados, y cuando otros aspectos del sistema electoral favorecen estructuras partidarias desnacionalizadas y descentralizadas, se fomentará la influencia de los líderes subnacionales en la formulación de políticas nacionales.

Mecanismos fiscales federales. Los incentivos de los actores políticos subnacionales se ven fuertemente afectados por el grado en que dependen de decisiones de asignación de recursos del nivel nacional para financiar sus responsabilidades de gasto. Muchos detalles de los mecanismos fiscales federales son importantes para determinar el funcionamiento del “juego fiscal federal”. Estos detalles incluyen la distribución de potestades impositivas y de responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno; la forma en que se deciden y ejecutan las transferencias para cubrir “desequilibrios fiscales verticales” —desequilibrios entre el monto que gastan los gobiernos subnacionales y el monto que recaudan—, y la autoridad de los gobiernos provinciales para contraer deuda.¹³

El cuadro 4.1 se centra en cinco países latinoamericanos cuyos actores subnacionales son importantes y resume algunos de los principales factores que afectan a la función de los actores subnacionales en el PFP nacional. En cada uno de estos casos, los gobernadores y alcaldes son actualmente elegidos por voto popular.

Estos factores institucionales interactúan, de manera que una determinada característica puede tener diferentes efectos dependiendo del contexto institucional en su conjunto. Por ejemplo, el hecho de que haya una segunda cámara en el Senado que tenga representación territorial puede aumentar la influencia de los líderes regionales, pero su impacto será mayor si además los gobernadores tienen una influencia decisiva en la nominación de los candidatos al Senado. Otros factores que se tratan en diferentes secciones de este informe, como la autoridad presupuestaria del presidente, también afectan al comportamiento “en equilibrio” de los principales actores. Los efectos reales de cualquiera de estas características están condicionados por la dinámica del caso particular de cada país. Para ilustrar de qué manera se combinan estos factores institucionales para incidir en el papel de los gobernadores, a continuación se presentan los casos de Argentina, Brasil y México. En Argentina los gobernadores desempeñan un rol muy importante. En Brasil esta función ha sido significativa pero se ha ido reduciendo durante los últimos 10 años. En México los gobernadores siguen siendo actores secundarios, pero su rol está creciendo debido a la descentralización política y fiscal.

¹³ Varias de estas características fueron en sí mismas opciones de política en algún momento previo, pero pueden considerarse fijas en el corto plazo para el tratamiento de otras áreas de política. Tommasi (2002) analiza estas interacciones dinámicas en el caso de Argentina.

Cuadro 4.1 Factores que afectan a la función de los actores subnacionales en la formulación de políticas

	Argentina	Brasil	Colombia	México	Venezuela
Estructura federal	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Monto de recursos fiscales a disposición de los gobernadores	Alto	Alto	Alto	Moderado	Moderado
Cámara territorial	Sí	Sí	No	Sí	No
Distribución inadecuada de escaños a unidades distritales según su población	Alta	Alta	Moderada	Baja	Baja
¿Son las elecciones legislativas simultáneas a las de gobernadores o presidentes?	Parcialmente con las de gobernadores y presidentes	Sí; en 1986 y 1990 con las de gobernadores; después de 1994, con las de presidentes y gobernadores	No, con ninguna	No, con ninguna	Sí hasta 1999; posteriormente solo con muy poca frecuencia con unas u otras
¿Coinciden los distritos legislativos con las regiones o provincias?	Sí	Sí	Solo en la Cámara baja	Solo en el Senado	Sí
¿Tienen los gobernadores gran injerencia en las posibilidades de nominación/elección de los legisladores?	Sí	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
¿Pueden los gobernadores recompensar a los legisladores con cargos?	Sí	Sí	No ^a	Sí	Sí
¿Son las gobernaciones trampolines para campañas presidenciales exitosas?	Sí	Sí	Sí	Sí, desde la década de 1990	Sí, desde la década de 1990

^a Los alcaldes de las principales ciudades de Colombia tienden a contar con más recursos que los gobernadores para recompensar a los legisladores.

Fuente: Compilación del autor.

El rol de los gobernadores de Argentina, Brasil y México

Argentina

En Argentina los actores políticos subnacionales, en particular los gobernadores provinciales, son muy importantes en la política nacional y en la formulación de políticas nacionales. La manera particular en la que entran al juego los gobernadores, junto con otras características institucionales del país, ayuda a explicar por qué Argentina tiene un PFP relativamente no cooperativo y con una orientación de corto plazo. A su vez, esta falta de cooperación y este enfoque de corto plazo tienen repercusiones en algunas de las características de las políticas públicas identificadas en el capítulo 2 (y discutidas en más detalle en el capítulo 6).

Argentina tiene una larga tradición federal. Como en Estados Unidos, el poder del Estado se define en la Constitución y emana de las provincias, y no del gobierno central. La importancia política de las provincias argentinas se ha visto de alguna manera oscurecida durante períodos de fuerte liderazgo nacional (como el de Juan D. Perón) o durante las muchas dictaduras militares que detentaron el poder entre 1930 y 1983. No obstante, desde la última transición a la democracia, los actores políticos subnacionales han vuelto a surgir como jugadores cruciales en la arena política nacional.

Los gobernadores, que han sido elegidos durante la mayor parte de la historia democrática argentina, desempeñan un rol central en el PFP nacional del país. Los gobiernos provinciales tienen autoridad sobre un rango amplio de políticas, que ha ido en aumento en los últimos 20 años, de tal manera que la descentralización del gasto en Argentina es la más alta de América Latina. Sin embargo, la recaudación de impuestos está bastante centralizada, lo que crea un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que hace que los gobiernos provinciales dependan mucho de las transferencias de recursos nacionales. Además, Argentina tiene un Congreso bicameral, con un Senado de base territorial. Por otra parte, el país tiene el nivel más alto de América Latina en cuanto a la desproporcionalidad de los escaños de la Cámara alta en relación con la población de las provincias, y ocupa el tercer lugar en cuanto a la desproporcionalidad en la Cámara baja. Esto confiere un grado desproporcionado de influencia a los gobernadores de las provincias chicas.

La organización de la política partidaria se centra mucho en el ámbito provincial. Las carreras políticas, sobre todo las exitosas, suelen construirse sobre bases de poder provinciales. La sobrerrepresentación de las provincias chicas en ambas cámaras de la legislatura, los métodos empleados para proponer candidatos, las características de los mecanismos fiscales federales y la naturaleza clientelista de las lealtades políticas locales contribuyen a hacer de la provincia un ámbito crucial de intercambio político. La importancia de los gobernadores se refleja en el hecho de que tres de los cinco presidentes que ocuparon el poder desde el retorno a la democracia habían sido gobernadores previamente (Carlos Menem, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner), dos de ellos de provincias pequeñas.¹⁴

¹⁴ Alberto Rodríguez Saá, que ocupó la presidencia durante una semana tras la renuncia de Fernando de la Rúa, también había sido gobernador de una provincia relativamente pequeña.

El sistema electoral está basado en listas cerradas con las provincias como distritos electorales. Esto permite que los líderes partidarios provinciales en general y los gobernadores en particular desempeñen un rol muy influyente en el proceso de nominación de candidaturas para las elecciones legislativas. Como se menciona en el capítulo 3, Argentina tiene un sistema de partidos bastante desnacionalizado y los principales partidos del país pueden describirse como confederaciones de bases de poder subnacionales. Los dirigentes de los partidos subnacionales son agentes cruciales en la nominación de los candidatos para el Congreso nacional, y los legisladores nacionales tienden a considerar a estos dirigentes locales como sus jefes. Este y otros factores del sistema institucional argentino ayudan a explicar por qué el Congreso nacional tiene un rol relativamente débil con respecto a la adopción de políticas públicas nacionales. Varios estudiosos han caracterizado a los legisladores argentinos como políticos profesionales pero legisladores “amateur”, porque en general no son reelegidos y tienen relativamente pocos incentivos para invertir en las capacidades de formulación de políticas del Congreso.¹⁵ En cambio, tienden a centrarse en el corto plazo, lo que tiene un afecto adverso sobre la calidad de las políticas públicas.

Varias de las decisiones políticas y de política pública más cruciales del último decenio fueron negociadas en reuniones entre el presidente o algún ministro clave y gobernadores provinciales. Los escenarios en los que se producen estos intercambios políticos y de políticas, a su vez, no están muy bien institucionalizados. Esto, junto con un Poder Judicial con capacidad limitada de hacer cumplir las leyes, y una burocracia relativamente débil, tiende a crear un PFP que se concentra en la distribución de beneficios a corto plazo, en detrimento de inquietudes más amplias y de más largo plazo.

Estas tendencias están ejemplificadas por los frecuentes intercambios de respaldo provincial a las políticas nacionales a cambio de beneficios fiscales para las provincias, lo que contribuye a crear un sistema político que tiende a operar más sobre la base de intercambios clientelistas que de debates de política y creación de consenso. En consecuencia, las políticas tienden a ser volátiles, y obtienen credibilidad únicamente si se las eleva a un rango constitucional o si (como en el caso de la convertibilidad o la coparticipación de impuestos) se plasman en leyes especiales difíciles de cambiar. Además, las políticas tienden a no estar bien coordinadas ni implementadas y a menudo favorecen jurisdicciones específicas en lugar de objetivos más orientados hacia el interés general.

Brasil

Varios factores heredados en la época del retorno a la democracia a mediados de los años ochenta contribuyeron inicialmente a dar a los gobernadores estatales de Brasil un papel significativo en la formulación de políticas nacionales. Sin embargo, las tendencias recientes han diluido en cierta medida la importancia de dicho rol. Estas tendencias han estado relacionadas con la institucionalización de la democracia y con otras reformas institucionales que se adoptaron como reacción ante la grave crisis fiscal que el país padeció a principios de la década de 1990.

¹⁵ Spiller y Tommasi (2003); Jones et al. (2002).

Durante la transición a la democracia, los gobernadores fueron elegidos en elecciones directas, siete años antes de la primera elección directa del presidente. Esto les confirió legitimidad y los facultó para desempeñar un papel crucial en las decisiones públicas. Esta distribución particular de poder y legitimidad dio como resultado una Constitución que reflejaba la posición relativamente fuerte de los gobernadores.

La Constitución brasileña adjudica una serie de responsabilidades de política y de autoridad para recaudar ingresos a los estados, que al mismo tiempo disfrutaban de autonomía administrativa. En este contexto, si hay divergencias entre las preferencias de política de los gobernadores y las del Poder Ejecutivo, los primeros tienen cierto poder para hacer valer las suyas. Dado que los gobernadores no son responsables de la estabilidad fiscal en el ámbito nacional y tienen preferencia por un gasto público federal más alto e inversiones geográficamente concentradas, por lo general la política fiscal ha sido fuente de conflictos.

La influencia de los gobernadores siempre ha sido indirecta y emana de su rol durante la transición democrática y la sustancial autoridad tributaria que la Constitución les otorga. Los estados recaudan la versión brasileña del impuesto al valor agregado (el ICMS), que es el impuesto más importante del país y representa un tercio de la recaudación fiscal.

Dada la influencia que podían ejercer sobre la carrera política de los legisladores en el ámbito estatal, los gobernadores también tuvieron la capacidad de influir en el comportamiento de los diputados y senadores federales en el Congreso. La relativa dependencia de los legisladores del apoyo de los gobernadores estaba reforzada por el hecho de que hasta 1994 las elecciones legislativas coincidieron con las elecciones de gobernadores y legisladores estatales, pero no con las del presidente. Esto daba lugar a que los candidatos al Congreso coordinaran sus campañas en torno a los candidatos a gobernadores y a los recursos electorales y de otra índole que estos podían proporcionar, y no alrededor de candidatos presidenciales ni partidos nacionales, que no financiaban las candidaturas a cargos legislativos. La autonomía económica de los gobernadores les permitía ofrecer un valioso apoyo a los candidatos.

Sin embargo, la influencia de los gobernadores disminuyó a medida que otros actores políticos comenzaron a compartir la legitimidad que confería la elección popular directa, y cuando se dio el cambio a las elecciones simultáneas de presidente y legisladores. La crisis de inflación, y el Plan Real que se puso en práctica para resolverla, permitieron al gobierno federal imponer ciertas condiciones a los estados. Esto socavó el poder de los gobernadores, que se vieron obligados a privatizar bancos y empresas públicas. Además, perdieron recursos vitales con los cuales influir en la política nacional y subnacional.

En resumen, durante la mayor parte del último decenio, el Poder Ejecutivo nacional pudo poner en práctica su agenda al volver a centralizar el juego político. Ejemplo de esto es la aprobación de leyes que podían afectar en forma adversa a los gobernadores estatales, tales como el Fondo Social de Emergencia (FSE). Esta reforma constitucional, aprobada en 1993, permitió al gobierno de Itamar Franco reasignar ciertos ingresos fiscales que habían sido asignados previamente en la Constitución de 1988 a gastos específicos que beneficiaban a los estados, y utilizarlos para reducir el déficit del gobierno central. Al debilitarse la soberanía financiera de los gobiernos subnacionales, las autoridades regio-

nales también perdieron cierta influencia sobre el proceso de nominación de candidatos a legisladores nacionales.

México

Dos de las características más importantes del PFP de México en el siglo XX han sido la posición hegemónica del PRI en el sistema de partidos y la naturaleza federal de su régimen. Las gobernaciones siempre fueron importantes en un país federal con un sistema político que no podía resolver sus luchas de poder y política dentro del sistema electoral. De hecho, las gobernaciones estatales eran los cargos más valiosos que otorgaba el presidente a los líderes partidarios; eran incluso más apreciados que los escaños de senadores. A pesar de su importancia en la jerarquía del PRI, los gobernadores no eran agentes autónomos en el PFP.

La importancia de estos cargos llevó a los legisladores a competir para recibir la designación del PRI como gobernadores, junto con políticos federales prominentes y alcaldes de municipios grandes. Los gobernadores tenían control sobre un sistema clientelista considerable, y se volvieron aún más importantes a medida que se avanzó en el proceso de descentralización.¹⁶

Como ocurrió en muchos otros países, la descentralización política, fiscal y de responsabilidades de gasto en México no fue homogénea. La descentralización fiscal fue el punto de partida de un proceso de descentralización más amplio. La decisión del gobierno federal de iniciar la descentralización fiscal probablemente se basó en el deseo de impedir o retrasar la declinación política del PRI.¹⁷ Cuando el PRI ya no pudo garantizar el crecimiento económico, el gobierno federal se vio obligado a ceder parcialmente el control del gasto, de los ingresos y de la formulación de políticas a los gobiernos locales, los cuales, a su vez, estaban en mejores condiciones de generar respaldo con estos nuevos recursos.¹⁸ El control de estos recursos está directamente relacionado con la función que pasaron a desempeñar los gobernadores en la escena nacional.

La descentralización de las relaciones fiscales modificó fundamentalmente el PFP, que hasta entonces había sido altamente centralizado y opaco, ya que abrió las puertas para insertar intereses locales en la política nacional. El rol de los líderes políticos locales se hizo aún más intenso cuando el PRI perdió por primera vez una gobernación en 1989 y las elecciones regionales comenzaron a ser competitivas. A partir de entonces, los gobernadores han desempeñado un papel cada vez más prominente en la formulación de políticas nacionales. El cargo de gobernador es ahora un trampolín clave para la presidencia, lo que no ocurría en la era del PRI, cuando eran más importantes los cargos en el Poder Ejecutivo nacional. Es más, la red clientelista que controlan los gobernadores les permitió adquirir cierta influencia sobre los legisladores, que en un principio era pequeña pero ahora es cada vez mayor, sobre todo con respecto a la postulación de candidatos a legis-

¹⁶ Lehoucq et al. (2005).

¹⁷ Rodríguez (1997).

¹⁸ Lehoucq et al. (2005).

ladores y hasta cierto punto con respecto a la determinación de la carrera futura de los legisladores, que no pueden ser reelectos.

Estos procesos de descentralización generaron una realineación fundamental de los intereses representados en el Congreso nacional, que a su vez tuvieron implicaciones más amplias. En primer lugar, los estados adquirieron influencia política sobre el gobierno federal. Se incluyeron impuestos adicionales dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)¹⁹, y aumentó el porcentaje de ingresos tributarios totales asignados a los gobiernos estatales. A principios de la década de 1990 las transferencias totales a los estados se incrementaron casi 20%, en promedio.²⁰ En segundo lugar, dentro de México, los estados controlados por la oposición y los estados más pobres parecen haber adquirido influencia adicional sobre el gobierno federal durante las negociaciones sobre la distribución de transferencias de ingresos federales. De esta manera, se reforzaron mutuamente los componentes políticos y fiscales del proceso de descentralización.

El Poder Judicial²¹

Otro actor que puede desempeñar en principio un rol importante en la formulación de políticas es el Poder Judicial. Históricamente, en gran parte de la región, este poder se ha caracterizado por depender del Ejecutivo y por carecer de activismo en la interpretación de la ley, en la impugnación de la legalidad de las acciones ejecutivas o en la revisión de la constitucionalidad de las leyes. Junto con el proceso más amplio de democratización, las reformas judiciales adoptadas en los últimos dos decenios modificaron la estructura y la operación de los sistemas judiciales de la región. La posibilidad de que las cortes participen en el PFP ha aumentado significativamente, lo cual se refleja en los niveles crecientes de independencia judicial. Como resultado, en algunos países, el Poder Judicial está asumiendo un rol más activo e independiente en la adopción, la ejecución y el efectivo cumplimiento de las políticas públicas.

En América Latina, el Poder Judicial está adquiriendo una importancia creciente tanto en la política como en las políticas públicas.

Al establecerse estructuras institucionales que conducen a niveles más elevados de independencia judicial, las cortes se han vuelto menos sumisas y el Poder Judicial se ha reposicionado en relación con otras ramas del gobierno. El número de fallos judiciales contrarios a las preferencias del Ejecutivo ha aumentado, en general, en muchos países latinoamericanos, y las decisiones de los tribunales están adquiriendo cada vez más importancia tanto en la política como en las políticas públicas.²²

¹⁹ Este sistema de coparticipación de impuestos reemplazó al impuesto nacional a las ventas por un impuesto al valor agregado (IVA). Para incorporarse al SNCF, los estados renunciaron a su autoridad sobre impuestos adicionales en el ámbito estatal a cambio de una participación garantizada en el IVA.

²⁰ Rodríguez (1997).

²¹ Esta sección se basa en el trabajo de Sousa (2005).

²² Tate (1992); Shapiro y Stone Sweet (2002).

Funciones potenciales del Poder Judicial en la formulación de políticas

El Poder Judicial puede asumir diferentes funciones en el PFP, las cuales pueden dividirse en cuatro categorías (con algún grado de superposición entre ellas): jugador con poder de veto, jugador proactivo, árbitro imparcial en la interacción con otros jugadores, y representante de la sociedad. El rol del Poder Judicial en América Latina varía de país a país de acuerdo con las funciones que se llevan a cabo y el grado de activismo e independencia con que se desempeñan.

Jugador con poder de veto. En esta función, el Poder Judicial veta leyes sobre la base de la Constitución, pero también en parte sobre la base de sus propias preferencias. Si el Poder Judicial es independiente y desempeña esta función, puede ser más difícil modificar las políticas de manera arbitraria, y además los poderes Legislativo y Ejecutivo tendrán que tener en cuenta las preferencias del Poder Judicial. La función de veto es más amplia y tiene un impacto más profundo cuando las decisiones de las cortes se aplican a la ley en general y no sólo al caso específico al que se refiere la decisión. Dada la tendencia a plasmar muchos aspectos de la política pública en la Constitución, la función del Poder Judicial se ha ampliado en este sentido.

Jugador proactivo. Cuando los tribunales revisan las leyes para determinar su intención legislativa, o cuando dan nuevas interpretaciones a la legislación sobre la base de sus opiniones, están imponiendo sus propias preferencias sobre los resultados de las políticas que se adoptan. Entre los aspectos institucionales que favorecen este tipo de función cabe mencionar los que permiten a los tribunales emitir un fallo en ausencia de un caso concreto, incluso antes de que se adopte una determinada ley, y cuando los fallos de los tribunales sobre la constitucionalidad de las leyes son aplicables de manera general y no solo a un caso específico.

Árbitro imparcial. Las cortes pueden velar por la aplicación efectiva de las políticas públicas actuando como un agente externo que hace cumplir los compromisos asumidos por otros jugadores (incluso los que están plasmados en la Constitución) y como mediador entre las partes contratantes. Las cortes desempeñan esta función cuando evitan que el Poder Ejecutivo se exceda en sus facultades, por ejemplo, legislando por decreto sobre asuntos en los cuales no le corresponde hacerlo; cuando impiden que el gobierno aplique impuestos que supuestamente no debe imponer, o cuando protegen la autonomía de un banco central independiente en la conducción de la política monetaria. El desempeño eficaz de la función de árbitro imparcial puede facilitar los acuerdos políticos necesarios para adoptar reformas de política y contribuir así a la puesta en práctica justa y eficiente de esas reformas.²³

²³ Un ejemplo de esta función puede observarse cuando un gobierno reniega de compromisos asumidos en el marco de un programa de privatización, y confisca o nacionaliza a la empresa privatizada sin debida justificación. Si los tribunales revocan la decisión de nacionalización, el Poder Judicial habrá desempeñado su función de árbitro.

Representante de la sociedad. A menudo es difícil para ciertos sectores de la población (como los pobres y los campesinos rurales) influir en la formación de políticas. Dado que el Poder Judicial puede ayudar a hacer cumplir las disposiciones constitucionales de igual protección ante la ley y de la defensa de los derechos civiles y sociales, puede ser un canal de expresión para grupos marginados y un canal alternativo de representación de la sociedad.

En el cuadro 4.2 se presenta en forma esquemática el alcance del activismo judicial en 10 países latinoamericanos en relación con estas cuatro funciones potenciales.²⁴ La función de árbitro imparcial se realiza de manera particularmente activa en Brasil y Chile. En estos países, los tribunales también desempeñan activamente las funciones de jugador con poder de veto y de jugador proactivo. Como resultado de la reforma constitucional de 1991, la recientemente creada Corte Constitucional de Colombia ha desempeñado un rol cada vez más activo bloqueando y/o interpretando la legislación (funciones de veto y de jugador proactivo). En cambio, en Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, el Poder Judicial ha tendido a depender más del Poder Ejecutivo, lo que ha limitado su capacidad para desempeñar un papel importante como árbitro imparcial o como jugador proactivo.

La existencia de un Poder Judicial activo e independiente probablemente afecte al PFP y a los aspectos clave de las políticas públicas de diferentes maneras. En primer lugar, como árbitro imparcial que hace cumplir los acuerdos entre otros jugadores, el Poder Judicial puede ayudar a velar por la efectiva aplicación y el cumplimiento de las políticas. Segundo, en ese mismo rol de árbitro, puede ayudar a facilitar transacciones políticas intertemporales, como los compromisos del Poder Ejecutivo de regular eficazmente las empresas privatizadas o promulgar reformas jubilatorias que reduzcan las prestaciones actuales a cambio de una mayor seguridad de obtener prestaciones en el futuro. Esto puede alentar una mayor estabilidad de las políticas, dado que será posible celebrar en forma creíble algunos compromisos en favor del interés público, que no podrían lograrse de otra manera. Tercero, al desempeñar la función de representación de la sociedad, los tribunales pueden contribuir a que las políticas se orienten más hacia el interés público (aunque en ocasiones esto puede generar costos fiscales considerables).

Cuarto, el Poder Judicial puede contribuir a la adaptabilidad. Por ejemplo, cuando se han delegado las políticas a una entidad autónoma como el banco central y el Poder Judicial (en su carácter de árbitro imparcial) sustenta las condiciones de esa delegación, la entidad podrá administrar algún aspecto de la política como mejor le parezca, sin necesidad de salvaguardias que evitarían el oportunismo, pero a costa de introducir rigidez.

Quinto, cuando el Poder Judicial actúa como jugador con poder de veto, es probable que las políticas sean más estables, dado que algunos cambios deben ser coherentes con las preferencias de otro actor institucional, con la Constitución y las leyes existentes, y con las preferencias de otros actores que pueden actuar a través del Poder Judicial para impugnar los cambios de las políticas. No obstante, al desempeñar esta función, el Poder Judicial también puede hacer que las políticas sean menos adaptables, dependiendo de

²⁴ El cuadro 4.2 se basa en los estudios de los 10 países incluidos originalmente en el proyecto sobre el PFP que se llevó a cabo utilizando la metodología de este informe, así como otros estudios cualitativos de casos.

Cuadro 4.2 Funciones que desempeña el Poder Judicial en América Latina

País	¿Qué funciones ha desempeñado más?	¿En qué ámbitos ha sido más activo?
Argentina	Jugador con poder de veto. Potestad limitada de revisión judicial, e independencia judicial de acuerdo con el comportamiento estratégico de los jueces.	Derechos humanos y asuntos económicos
Brasil	Ciertas manifestaciones de jugador con poder de veto, jugador proactivo y árbitro imparcial. En menor medida, representante de la sociedad (a través del ministerio público).	Impuestos, pensiones y reforma agraria.
Chile	Árbitro imparcial, jugador con poder de veto (especialmente en el tema de derechos humanos) y jugador proactivo.	
Colombia	Jugador con poder de veto y jugador proactivo; representante de la sociedad mediante la Acción Pública de Inconstitucionalidad.	Fiscal.
Ecuador	Jugador con poder de veto.	Política fiscal y cambiaria.
México	Jugador con poder de veto y jugador proactivo.	Disputas electorales y cuestiones relacionadas con la redefinición del federalismo. También impuestos.
Paraguay	Hasta 1993 el Poder Judicial dependía del Ejecutivo. A partir de 1993 se ha vuelto bastante autónomo pero no es muy capaz. Hasta cierto punto desempeña una función de jugador con poder de veto.	Políticas regulatorias o redistributivas.
Perú	El Poder Judicial no ha desempeñado funciones eficaces en la definición de la agenda política nacional, la promoción de la cooperación intertemporal y la imposición de frenos y contrapesos al Poder Ejecutivo.	
Uruguay	La Corte Suprema de Justicia tiene capacidad limitada para fallar sobre la constitucionalidad de las leyes, pero puede desempeñar una función de jugador con poder de veto cuando el Congreso ha aprobado una ley y un ciudadano se ha visto afectado por ella. Hay ciertas manifestaciones de que se desempeña como jugador proactivo.	Políticas sociales y financieras.
Venezuela	Recientemente ha habido una reforma constitucional que aumentó el número de jueces de la Corte Suprema.	

Fuente: Sousa (2005).

la coincidencia entre sus preferencias y las de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Como actores de políticas, los tribunales pueden contribuir a la volatilidad de las políticas.

Factores que afectan a la independencia y al activismo del Poder Judicial en materia de políticas

El nivel de independencia del Poder Judicial en un país dado está relacionado con el potencial de que los jueces actúen individualmente de acuerdo con sus propios objetivos de política y el potencial de que los tribunales, colectivamente, participen en el PFP.

La independencia del Poder Judicial puede definirse como la capacidad de “tomar decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos externos o internos”.²⁵ Tiene cuatro dimensiones interrelacionadas: independencia sustantiva, o la facultad de tomar decisiones judiciales y ejercer sus funciones oficiales con sujeción a ninguna otra autoridad salvo la ley; independencia personal, o estabilidad en el cargo y libertad de intimidación o amenazas; independencia colectiva o participación judicial en la administración central de los tribunales, e independencia interna, o independencia de los superiores y colegas del sistema judicial.²⁶

Se destacan varias características del Poder Judicial que afectan a la independencia: el grado de autonomía presupuestaria; el nivel de transparencia y el uso de criterios meritocráticos en el proceso de nominación de candidaturas y designación de jueces; la estabilidad en el cargo y el alcance de las facultades de revisión judicial. La independencia judicial efectiva depende también del comportamiento de otros actores, por ejemplo, de la posibilidad de que el presidente o los partidos políticos interfieran con los tribunales de manera regular. Esto, a su vez, depende de los incentivos de dichos actores.

Autonomía presupuestaria del Poder Judicial

En un contexto de escasez en el que se enmarca todo presupuesto público, la fiabilidad y la autonomía del presupuesto del Poder Judicial resultan esenciales para la independencia judicial. Si bien en muchos países es el Poder Judicial el que prepara su propio presupuesto anual (Costa Rica, Guatemala y Uruguay, por ejemplo), en la mayoría de los casos la ejecución del presupuesto sigue dependiendo de la aprobación de la legislatura o del Poder Ejecutivo, lo que socava la capacidad del Poder Judicial para administrar sus propios recursos. En algunos países, sobre todo en América Central, la ley estipula el presupuesto mínimo que se asigna al Poder Judicial, pero eso no necesariamente significa que en la práctica este mínimo se cumpla.

La proporción del presupuesto del sector público que se dedica al sector de la justicia varía significativamente de un país a otro, desde más del 3% en Costa Rica a menos del 1% en Ecuador y Perú.²⁷ Si bien la magnitud del presupuesto en sí no asegura la eficiencia, es un indicador importante del monto de fondos disponibles para que el Poder Judicial lleve a cabo sus operaciones.

²⁵ Dakolias (1996, págs. 7-8).

²⁶ Shetreet (1985).

²⁷ Véase Sousa (2005).

Sistema de nombramiento

Más allá de los recursos financieros, el Poder Judicial necesita contar con jueces calificados y con incentivos apropiados para asegurar la eficiencia y el Estado de derecho. La manera en que se escogen los jueces incide en el grado al que estén capacitados y motivados para aplicar la ley de manera independiente e imparcial y para desempeñar su rol con eficiencia.

Para seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema se utiliza una amplia variedad de sistemas. En Argentina, Brasil y México, el presidente propone y nombra a los candidatos con la confirmación de la legislatura (o de una de sus cámaras).²⁸ En otros países, como Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, los candidatos son propuestos por un consejo judicial o junta de nominación y luego designados por la legislatura (o una de sus cámaras). En otro grupo de países, entre ellos República Dominicana y Perú, los magistrados de la Corte Suprema son nombrados por un consejo judicial. *Ceteris paribus*, se espera que los consejos no partidarios y los consejos con múltiples miembros sean más eficaces para promover la independencia judicial que aquellos procesos en los que los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen mucho más peso en la nominación y designación de los jueces.

El grado de transparencia del proceso de nominación y designación también es importante para favorecer u obstaculizar la independencia judicial. Algunos países, como Chile y Guatemala, han establecido procedimientos que alientan la competencia, la transparencia y la participación de renombrados magistrados y académicos al seleccionar nuevos jueces.

No obstante, la mera creación de leyes, consejos judiciales y programas de formación pueden no corresponder a la realidad del sistema de nombramiento en el sector judicial. Es posible que muchos de los nuevos requisitos para escoger a los jueces se eludan totalmente o se apliquen de manera deficiente.

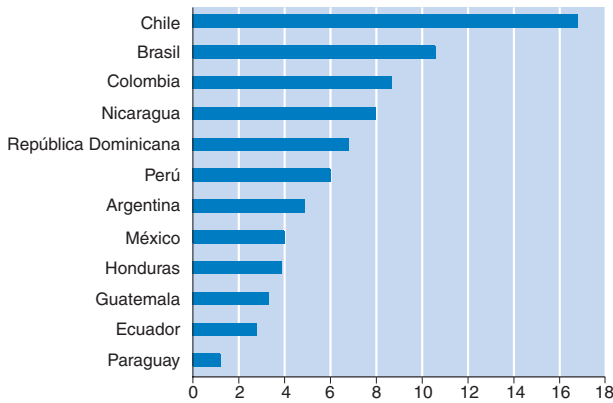
Mandato y permanencia en el cargo

La justificación de mandatos más largos (o vitalicios) de los jueces reside en ofrecerles una mayor seguridad en su cargo para que sus decisiones no se vean influidas por la preocupación sobre la posibilidad de perder el cargo o no ser ascendidos. Por lo tanto, es probable que haya una mayor independencia judicial si se evitan mandatos cortos que coincidan con las elecciones presidenciales y legislativas.

Algunos países, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y El Salvador, han adoptado mandatos vitalicios para los jueces (en algunos casos con un límite fijado por la edad de jubilación obligatoria). En otros países, como Bolivia, Colombia y Costa Rica, sólo los jueces de los tribunales de primera instancia tienen un mandato vitalicio, en tanto que los jueces de la Corte Suprema ocupan su cargo durante un período fijo. En Paraguay, los magistrados de la Corte Suprema ocupan cargos vitalicios, en tanto que los jueces de primera y segunda instancia pueden permanecer en el cargo únicamente durante cinco

²⁸ Este sistema es similar al que se emplea en Estados Unidos.

GRÁFICO 4.6 Permanencia en el cargo de los magistrados de la Corte Suprema, 1960–1995
(Número promedio de años)



Fuente: Henisz (2000).

la permanencia en el cargo en muchos países. En el gráfico 4.6 se ilustra la permanencia promedio en el cargo de los magistrados de la Corte Suprema en algunos países latinoamericanos desde 1960 hasta 1995.

Potestad de revisión del Poder Judicial

La revisión judicial es la potestad de un tribunal (generalmente la Corte Suprema, o en algunos casos, la Corte Constitucional) de declarar la inconstitucionalidad de leyes y otras disposiciones administrativas. Esta facultad puede variar según pueda aplicarse únicamente a un caso específico o a un caso hipotético (revisión concreta o abstracta), según pueda aplicarse antes o solo después de promulgada una ley (a priori o a posteriori) y según pueda ejercerla solo la Corte Suprema o también tribunales de primera instancia (autoridad centralizada o descentralizada).²⁹

Pese a las continuas deficiencias de las disposiciones constitucionales sobre las competencias del Poder Judicial, existe el consenso de que han sido fortalecidas considerablemente en los últimos dos decenios. (En el recuadro 4.2 se presenta el caso de México, donde la Corte Suprema se ha transformado recientemente en un importante jugador con poder de veto.) El control de la constitucionalidad de las leyes es especialmente pertinente en contextos democráticos en los cuales la Constitución es detallada y existe una superposición de las jurisdicciones sobre las que tiene responsabilidad el gobierno (como en el caso de las democracias federales). En estas circunstancias, surgen con frecuencia conflictos y cuestiones respecto de la constitucionalidad de la legislación.

²⁹ Navia y Ríos-Figueroa (2005).

años. Por último, en algunos países, como Guatemala y Perú, los jueces ocupan su cargo durante un período fijo, que puede ser renovado periódicamente.

Es importante destacar la brecha que existe entre lo que dice la ley y la realidad. Pese a que la ley establece que los jueces deben ocupar el cargo de manera vitalicia, en Ecuador, por ejemplo, el presidente Lucio Gutiérrez destituyó a 27 de los 31 magistrados de la Corte Suprema en diciembre de 2004. Por lo tanto, un mandato de jure más largo de los jueces de la Corte Suprema no se ha traducido necesariamente en una prolongación de

Recuadro 4.2**Una función cada vez más amplia del Poder Judicial en México***

La experiencia de México en el último decenio muestra cómo una combinación de cambios profundos en la competencia entre partidos y de reformas del sistema judicial puede hacer que este asuma un papel más activo en la formulación de políticas.

Desde fines del decenio de 1920 hasta 1994, la Corte Suprema de Justicia no tenía ni los medios ni los incentivos para actuar en forma independiente. Las normas constitucionales que rigen el proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema y la predominancia del PRI en el sistema político daban lugar a dicha situación. Durante esa época, la potestad de revisión judicial de la Corte se limitaba principalmente a los juicios de amparo, que en general se restringían a casos relacionados con la regulación de los derechos individuales y los resultados se aplicaban únicamente a las partes involucradas en el caso.

A medida que comenzó a erosionarse el respaldo electoral al PRI, que era el partido gobernante, en 1994 se adoptaron reformas que elevaron el umbral para el nombramiento de magistrados por parte del Senado de una mayoría simple a una mayoría calificada de dos tercios; se creó otra forma de revisión judicial (la “acción de inconstitucionalidad”), que permite a la Corte Suprema declarar inconstitucionales leyes o disposiciones administrativas, y se ampliaron los tipos de “controversias constitucionales” sobre las que podía decidir la Corte.

Cuando se reformó el sistema judicial y el PRI fue perdiendo cargos electivos, se suscitó un marcado incremento de los fallos de la Corte Suprema en contra del partido oficial. Entre 1995 y 1997 la Corte falló en contra del PRI únicamente 15% de las veces (en casos en los que el PRI era el demandado en controversias constitucionales), el 66% de las veces entre 1997 y 2000, cuando el PRI perdió su mayoría en la cámara de diputados por primera vez, y el 69% de las veces después de 2000, cuando el PRI perdió la presidencia.

Esta tendencia señala que la Corte Suprema ha surgido como un importante jugador con poder de veto. Si persisten los gobiernos divididos y se alterna el control de la presidencia de un partido a otro, la Corte podría también desarrollar su capacidad para hacer cumplir de manera imparcial acuerdos intertemporales entre distintos actores en el PFP.

* Lehoucq et al. (2005).

A pesar de las reformas recientes, en la región sigue habiendo considerable variación en lo que respecta al alcance de la potestad de revisión judicial, en términos de la multiplicidad de mecanismos para someter asuntos a la consideración de los tribunales, del

Cuadro 4.3 Independencia del Poder Judicial

País	Independencia judicial ^a (escala 1–7)	Independencia judicial de facto ^b (escala 0–1)
Argentina	1,80	0,33
Bolivia	1,70	0,56
Brasil	3,90	0,49
Chile	4,60	0,58
Colombia	3,10	0,53
Costa Rica	3,80	0,92
Ecuador	1,90	0,39
El Salvador	2,90	—
Guatemala	2,20	0,53
Honduras	1,90	—
México	3,30	0,71
Nicaragua	1,60	0,32
Panamá	2,20	0,39
Paraguay	1,40	0,49
Perú	1,90	0,16
República Dominicana	3,60	—
Uruguay	4,80	0,45
Venezuela	1,20	0,40

— No se dispone de datos.

^a Foro Económico Mundial. Esta variable es la respuesta promedio de los ejecutivos de empresa encuestados en cada país al enunciado: “El Poder Judicial de su país es independiente de influencias políticas de funcionarios de gobierno, ciudadanos o empresas” (1 = no, existe una fuerte influencia; 7 = sí, es totalmente independiente).

^b Feld y Voigt (2003). El índice de independencia judicial de facto de Feld y Voigt se basa en criterios objetivos como la duración efectiva del nombramiento de los magistrados, desviaciones de la duración del nombramiento de jure, remoción de los jueces antes de concluir su mandato, aumentos del número de jueces de la Corte y cambios en el presupuesto de la Corte Suprema y en el ingreso real de los magistrados, entre otras cosas (véase el apéndice de datos).

Fuentes: Foro Económico Mundial (2004); Feld y Voigt (2003).

grado de aplicabilidad de las decisiones judiciales basadas en demandas individuales o institucionales, y del hecho de que las demandas individuales puedan usarse o no como base para fallar sobre la constitucionalidad general de las leyes.³⁰

Las características estructurales descritas sugieren que en América Latina el impacto del Poder Judicial sobre el PFP y la política pública no es uniforme. Esta variación en el

³⁰ Brewer-Carías (1997).

potencial de participación de los tribunales en la política está corroborada por los indicadores de independencia judicial de facto de los que se dispone. El cuadro 4.3 presenta dos indicadores de ese tipo. El primero, publicado por el Foro Económico Mundial en 2004, es un indicador subjetivo basado en respuestas a encuestas de ejecutivos de empresas. Según este índice, Uruguay, Chile y Brasil están a la cabeza. El segundo, elaborado por Feld y Voigt,³¹ se basa en criterios objetivos, como la permanencia real en el cargo de los jueces de la Corte Suprema (o del tribunal constitucional) y su desviación respecto del mandato de jure, si los jueces fueron destituidos antes de que concluyera su mandato o si se incrementó el número de jueces, y si el presupuesto de la Corte Suprema o los ingresos de los jueces se redujeron en términos reales, entre otros. Según este índice, Costa Rica, México y Chile están a la cabeza de la lista.³²

³¹ Feld y Voigt (2003).

³² Aunque el indicador de Feld y Voigt tiene la ventaja de ser objetivo, presenta algunas desventajas. Primero, la información recopilada por estos autores es incompleta y, debido a problemas con la disponibilidad de datos, varios países fueron codificados sobre la base de un subconjunto pequeño de los criterios incluidos en el índice. Segundo, en situaciones en las cuales los tribunales de un país responden a los deseos del Poder Ejecutivo y, a su vez, los jueces no son destituidos y su presupuesto y sus ingresos no se recortan, según este índice, el Poder Judicial se clasificaría como independiente. En vista de estas debilidades y de que la medición de Feld y Voigt abarca un conjunto de países más pequeño que la muestra de este estudio, en el resto del informe se utiliza el índice de independencia judicial publicado por el Foro Económico Mundial.