

# Rol del Estado Aspectos Sociopolíticos

M. Angélica Pavez

Semestre Primavera, Julio – Septiembre 2008

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

## TEMA III: Eficacia del Estado y Desarrollo

- Rol de la Burocracia para la eficacia de la acción pública
- *Weaver y Rockman, Do institutions Matter? (1993)*
  - ¿Cuál es la influencia de las instituciones en la vida política?
  - ¿Los diseños institucionales influyen en las capacidades de los gobiernos?
  - ¿Los resultados de las políticas públicas dependen de estas instituciones?
  - ¿Cómo afectan los diseños institucionales las acciones del gobierno?
  - Las instituciones tienen un efecto importante en el proceso de toma de decisiones y la implementación de las políticas

Instituciones – toma de decisiones – capacidad de gobernar

*"If countries with differences institutional arrangements have both strong and consistent differences in a given capability, an obvious conclusion is that institutions account for the difference" (Weaver & Rockman)*

## Análisis de casos

- Régimen presidencial con separación de poderes - (Estados Unidos).
- Régimen parlamentario (Inglaterra, Australia).

Arreglos institucionales – Capacidades del Gobierno -  
Resultados de Política

Efectividad del Gobierno- Evaluación a través del voto  
retrospectivo

## América Latina y los poderes presidenciales

**Cuadro 4.2. Poderes presidenciales en los sistemas políticos de América Latina**

	<b>Amplios de acción</b>	<b>Moderados de acción</b>	<b>Débiles de acción</b>
Amplios de reacción		Chile	
Moderados de reacción	Brasil Colombia	Argentina Ecuador Panamá Uruguay	Bolivia
Débiles de reacción	Perú	El Salvador Honduras Venezuela	Costa Rica Guatemala Nicaragua México Paraguay Rep. Dominicana

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos del PNUD, 2004.

## ¿Qué es lo que busca un gobierno?

- Eficacia / Eficiencia
- Representatividad
- Gobernabilidad
- Legitimidad

**Cuadro 2.6. Duración del mandato presidencial**

País	Duración del mandato en la actualidad	Duración anterior del mandato	Año del cambio
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	
Costa Rica	4	4	
Ecuador	4	4	
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	
El Salvador	5	5	
México	6	6	
Nicaragua	5	6	1994
Panamá	5	5	
Paraguay	5	5	
Perú	5	5	
Rep. Dominicana	4	4	
Uruguay	5	5	
Venezuela	6	5	1999
<b>Total</b>	<b>4,6</b>	<b>5,0</b>	

Fuente: elaboración propia.

La duración de los períodos presidenciales ¿afecta las capacidades del gobierno?

**Cuadro 2.7. Reelección presidencial**

País	No Inmediata	No Inmediata Prohibida	Año de modificación	Carácter de la modificación	Efectos de la modificación
Argentina	X		1994	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Bolivia		X			
Brasil	X		1997	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Chile		X			
Colombia	X		1991	De no inmediata a prohibida a inmediata	Más restrictiva Menos restrictiva
Costa Rica		X <sup>1</sup>	2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Ecuador		X	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
El Salvador		X			
Guatemala					
Honduras		X			
México		X			
Nicaragua	X		1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Panamá		X <sup>2</sup>			
Paraguay		X	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú			1993	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
			2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Rep. Dominicana			1994	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
	X		2002	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Uruguay		X			
Venezuela	X <sup>3</sup>		1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>4</b>		

<sup>1</sup> La reelección no inmediata estaba permitida hasta un referéndum celebrado en 1969 en el que se prohibió (véase Carey, 1997). Pero en 2003 se retornó al sistema original porque la Sala Constitucional de ese país declaró que la norma de prohibición de la reelección era inconstitucional. Deben transcurrir ocho años antes de que el presidente pueda ser candidato por segunda vez.

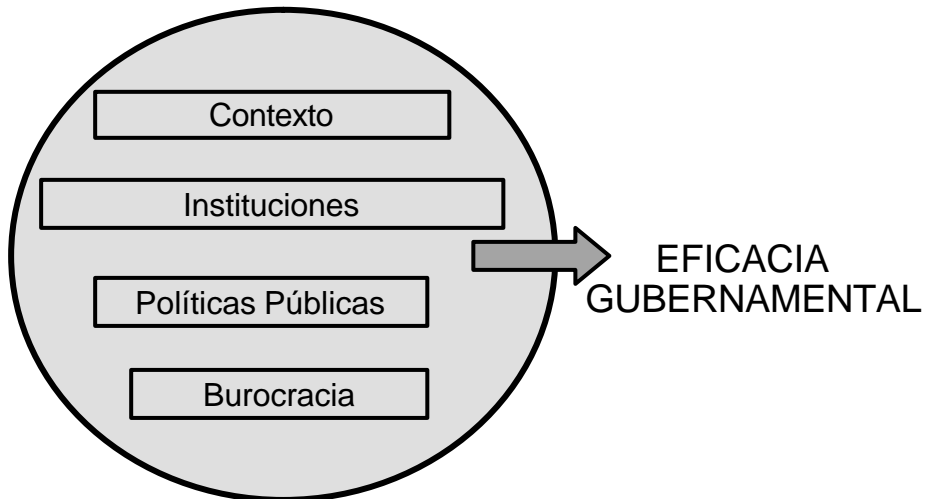
<sup>2</sup> Deben transcurrir dos mandatos presidenciales (10 años) antes de que el presidente pueda ser candidato por segunda vez.

<sup>3</sup> Según la normativa anterior, el presidente sólo podía ser reelegido transcurridos dos períodos presidenciales.

Fuente: elaboración propia.

La existencia de reelección y la modalidad que se acuerde en cada país, ¿tiene alguna incidencia en la eficiencia de las políticas de un Gobierno?

Para lograr eficacia gubernamental



### Capacidad del Estado

- Instituciones influyen en la manera en que se toman las decisiones
- Las decisiones de política determinan las capacidades que tenga un gobierno para formular políticas públicas
- Políticas públicas que influyen en la manera en que los gobiernos toman las decisiones de política

## Algunas críticas

1. Relevancia de su pensamiento para AL  
¿Es pertinente este modelo para América Latina?
2. Gobierno – Instituciones
3. Instituciones no han sido creadas para el bien común
4. Las instituciones ¿pueden ser una variable exógena del modelo?

## 10 capacidades del Estado

1. Definir y mantener prioridades entre las múltiples demandas contrapuestas.
2. Focalizar los recursos hacia donde sean más efectivos.
3. Innovar cuando las políticas fallan.
4. Coordinar objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente.
5. Capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos.
6. Representar intereses difusos y desorganizados además de aquellos que están concentrados y bien organizados.
7. Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido.
8. Garantizar la estabilidad de las políticas para dar tiempo a que funcionen.
9. Formular y mantener compromisos internacionales en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo.
10. Manejar las escisiones políticas para que la sociedad no degenera en una guerra civil.

## Otras tres capacidades

### La política de las políticas públicas

1. Asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
2. Garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
3. Asegurar una coordinación efectiva de políticas entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito.

**Capítulo 6. Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas**  
<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=Sp&parid=1>

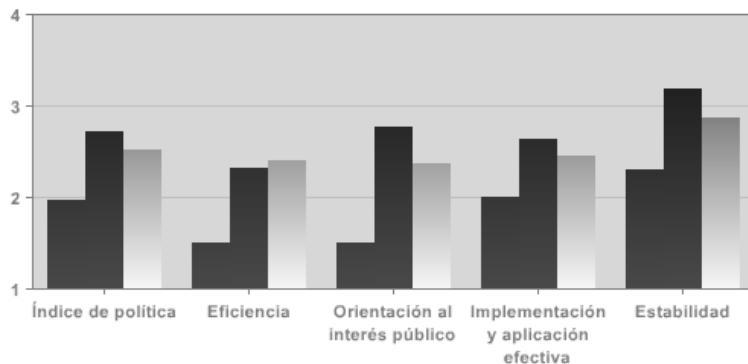
## Instituciones, formulación de PP y resultados de política

- Estabilidad
- Adaptabilidad
- Coordinación y Coherencia
- Calidad de la implementación
- Orientación al interés público
- Eficiencia

Variables  
definidas  
en el  
estudio  
para  
evaluar  
los  
resultados  
de las PP

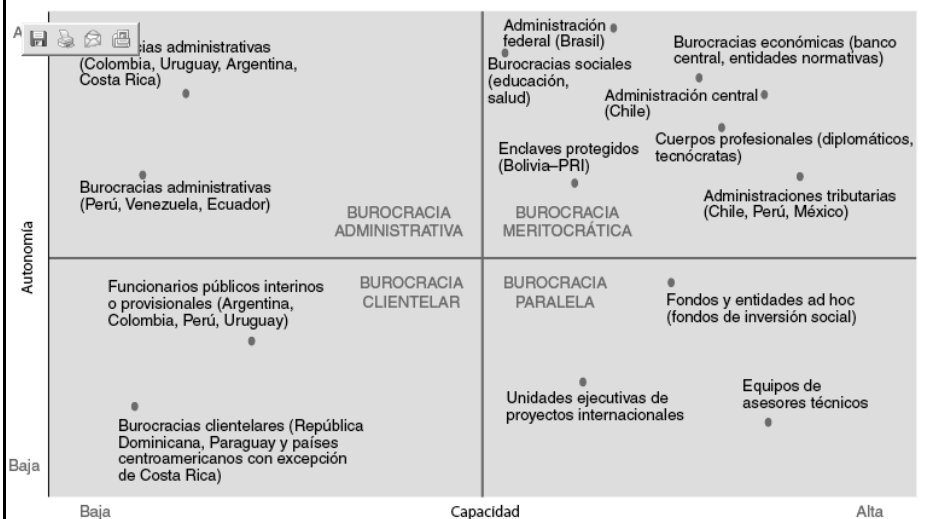
# Cómo son las Políticas Públicas

Características clave de las políticas públicas: comparación entre regiones (utilizando datos internacionales) (escala 1-4)



Fuente: Stein y Tommasi (2005) y Foro Económico Mundial (varios años).

## Tipos de Burocracias en AL



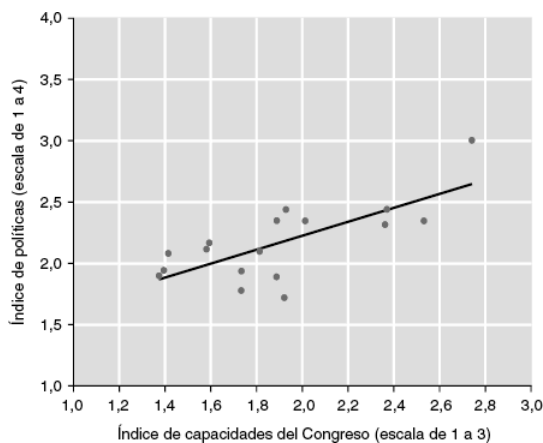
Fuente: Compilación del autor sobre la base de información obtenida de estudios comparativos de sistemas de servicio civil de 18 países de América Latina realizados como parte de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.



## La política de las políticas públicas

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación efectiva	Coordinación y coherencia	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de políticas
Argentina	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
Bolivia	Media	Alta	Media	Media	Media	Media	Media
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy Alta
Colombia	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Costa Rica	Alta	Media	Alta	Media	Alta	Alta	Alta
República Dominicana	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
Ecuador	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
El Salvador	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Guatemala	Media	Media	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Honduras	Alta	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
México	Alta	Media	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Nicaragua	Media	Media	Media	Baja	Baja	Media	Baja
Panamá	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja
Paraguay	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Perú	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
Uruguay	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Venezuela	Baja	Baja	Media	Baja	Media	Baja	Baja

## La política de las políticas públicas



Las capacidades del congreso y la calidad de las políticas públicas

(imagen pública, educación de los legisladores, años de experiencia legislativa, especialización de las comisiones. Otros)

<http://www.iadb.org/res/ipres/2006/index.cfm?language=Sp&parid=1>

*Make democracy work*  
Robert Putnam

- Análisis de la experiencia italiana de creación de gobiernos regionales en 1970
  - ¿el cambio de las instituciones formales produce una transformación de las prácticas políticas y los modos de gobierno?
  - La efectividad gubernamental ¿depende de su entorno social, económico y cultural?

*Make democracy work*  
Robert Putnam

- Hallazgos
  - Desempeño superior de las regiones del norte
  - Nuevo modelo de hacer política
  - Paso de cultura de conflicto ideológico a la cooperación con énfasis en el buen gobierno
  - El ritmo del cambio institucional es lento
  - Los efectos del cambio más que mitigar, exacerbaban las históricas disparidades existentes entre en norte y el sur

¿A qué se deben estas diferencias? – D<sup>o</sup> ec o “comunidad cívica”

## Make democracy work Robert Putnam

- Cambio formal en las instituciones tiene una influencia en las prácticas, pero un impacto sobre la estructura social y las prácticas requiere mucho más tiempo.
- Capital social y cooperación
  - (dilema del prisionero)

*“Construir capital social no será fácil, pero es la clave para hacer funcionar la democracia” (Putnam, 1993)*

## El dilema del prisionero

- Dos sospechosos son detenidos en cercanías del lugar de un crimen y la policía comienza aplicar las técnicas de interrogatorio por separado.
- Cada uno de ellos tiene la posibilidad de elegir entre confesar acusando a su compañero, o de no hacerlo.
- Si ninguno de ellos confiesa, entonces ambos pasarán **1 año** en prisión acusados de cargar un arma sin autorización. Si ambos confiesan y se acusan mutuamente, los dos irán a prisión por **10 años** cada uno, pero si sólo uno confiesa y acusa a su compañero al implicado le caerán **20 años** y el acusador saldrá **libre** por colaborar con la policía.

## El dilema del prisionero

		PRESO Nº1	
		Confiesa	No confiesa
PRESO Nº2	Confiesa	?	?
	No confiesa	?	?

## El dilema del prisionero

		PRESO Nº1	
		Confiesa	No confiesa
PRESO Nº2	Confiesa	10      10	0      20
	No confiesa	20      0	1      1

**Cuadro 10.5. Relación entre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y la satisfacción con las prestaciones y servicios públicos**

	Correlaciones por país entre satisfacción con la democracia y ...				País gobernado por intereses poderosos y particulares, o por el bien común <sup>4</sup>	Progreso en reducción de la corrupción en las instituciones públicas <sup>5</sup>
	Funcionam. del país: ha tomado la dirección correcta o va por mal camino <sup>1</sup>	Situación econ. personal actual <sup>2</sup>	Satisfacción con el acceso a la salud <sup>3</sup>	Satisfacción con el acceso a la educación <sup>3</sup>		
Argentina	0,374**	0,159**	0,106**	0,137**	-0,285**	0,181**
Bolivia	0,207**	0,140**	0,076*	0,122**	-0,044	0,130**
Brasil	0,354**	0,198**	0,244**	0,225**	-0,261**	0,059
Colombia	0,319**	0,192**	0,142**	0,106**	-0,179**	0,220**
Costa Rica	0,320**	0,158**	0,124**	0,121**	-0,26**	0,145**
Chile	0,430**	0,247**	0,154**	0,159**	-0,284**	0,306**
Ecuador	0,148**	0,131**	0,109**	0,144**	-0,117**	0,187**
El Salvador	0,393**	0,279**	0,279**	0,239**	-0,325**	0,252**
Guatemala	0,251**	0,137**	0,138**	0,124**	-0,128**	0,099**
Honduras	0,262**	0,091**	0,103**	0,131**	-0,198**	0,170**
México	0,102**	0,169**	0,071*	0,048	0,069*	0,195**
Nicaragua	0,266**	0,138**	0,215**	0,191**	-0,197**	0,168**
Panamá	0,185**	0,101**	0,085**	0,089**	-0,103**	0,085*
Paraguay	0,271**	0,174**	0,125**	0,149**	-0,176**	0,085*
Perú	0,174**	0,145**	0,055	0,105**	-0,174**	0,262**
República Dominicana	0,174**	0,060	0,083*	0,026	-0,167**	0,098**
Uruguay	0,234**	0,159**	0,213**	0,143**	-0,156**	0,114**
Venezuela	0,524**	0,276**	0,165**	0,175**	-0,447**	0,365**
<b>Total</b>	<b>0,319**</b>	<b>0,179**</b>	<b>0,182**</b>	<b>0,184**</b>	<b>-0,214**</b>	<b>0,188**</b>

\* La correlación es significativa al nivel 0,05.  
\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01.  
<sup>1</sup> Escala de 1 a 2, donde 1 = dirección correcta; 2 = mal camino.  
<sup>2</sup> Escala de 1 a 5, donde 1 = muy buena; 5 = muy mala.  
<sup>3</sup> Escala de 1 a 4, donde 1 = muy satisfactorio; 4 = nada satisfactorio.  
<sup>4</sup> Escala de 1 a 2, donde 1 = en beneficio de los intereses del poder; 2 = en favor del bien común.  
<sup>5</sup> Escala de 1 a 4, donde 1 = mucho; 4 = nada.  
Fuente: Latinobarómetro 2004.

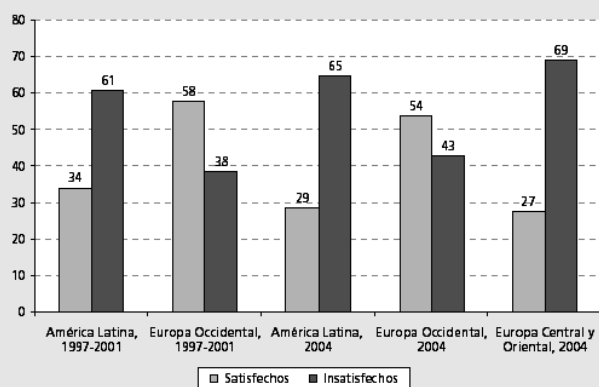
Democracia y prestación de servicios (Políticas Públicas)

¿En qué medida nuestras democracias nos ayudan a hacer mejores políticas públicas?

¿Dónde están los obstáculos para hacer mejores políticas?

## Satisfacción con la Democracia

**Gráfico 10.3. Porcentaje de satisfacción con la democracia en América Latina en comparación con Europa**



Fuentes: Latinobarómetro 1997, 1998, 1999/2000, 2001, 2004; Eurobarómetro 61, julio de 2004.

**Cuadro 10.3. Porcentaje de apoyo al sistema de gobierno democrático en América Latina, 1996-1997 y 2003-2004**

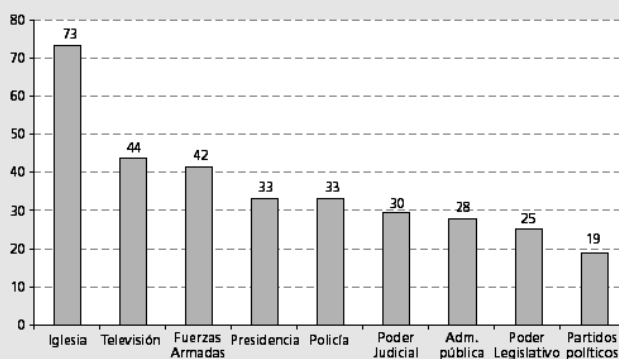
	Prefiere la democracia		Prefiere el autoritarismo en ciertas circunstancias		Indiferente entre gobierno autoritario y democrático		No sabe / No responde	
	Prom. 1996-1997	Prom. 2003-2004	Prom. 1996-1997	Prom. 2003-2004	Prom. 1996-1997	Prom. 2003-2004	Prom. 1996-1997	Prom. 2003-2004
Argentina	73	66	15	19	10	12	3	3
<b>Bolivia</b>	65	47	17	21	14	21	5	11
Brasil	50	38	22	18	21	31	8	13
<b>Colombia</b>	64	46	17	13	17	26	2	15
Costa Rica	81	72	8	7	7	14	4	7
Chile	58	54	18	14	22	29	3	3
Ecuador	46	46	20	32	26	19	8	3
El Salvador	61	48	13	10	19	22	8	20
<b>Guatemala</b>	49	34	24	11	18	24	10	31
Honduras	53	50	16	12	22	27	9	11
México	52	53	27	14	16	30	4	3
<b>Nicaragua</b>	63	45	16	10	15	27	5	18
Panamá	73	57	10	13	13	20	4	9
Paraguay	52	39	34	42	12	17	3	2
Perú	61	48	15	20	14	23	10	9
Rep. Dominicana <sup>1</sup>	—	65	—	11	—	12	—	12
Uruguay	83	78	8	8	6	10	3	4
Venezuela	63	71	18	13	14	13	4	4
<b>América Latina</b>	<b>62</b>	<b>53</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>10</b>

*Nota:* los países en negrita son aquellos en los que la caída de apoyo a la democracia fue mayor a 15 puntos porcentuales.  
<sup>1</sup>Sólo están disponibles los datos correspondientes a 2004.  
*Fuente:* Latinobarómetro 1996, 1997, 2003 y 2004.

Apoyo al gobierno Democrático y posible relación con los diseños institucionales o la calidad de las políticas públicas

## Confianza en las Instituciones

**Gráfico 10.7. Confianza en las instituciones de América Latina**



*Nota:* porcentajes promedio de los 17 países.  
*Fuente:* Latinobarómetro 1996-2004.