



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

TESIS DE DOCTOR EN ECONOMÍA

Ensayos sobre Political Economy-Instituciones Políticas y Economía: un análisis de la dinámica entre las esferas política y económica y su posible incidencia sobre el crecimiento económico

FLAVIA G. POINSOT

BAHIA BLANCA

ARGENTINA

2012

PREFACIO

Esta Tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado Académico de *Doctor en Economía*, de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta Universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el ámbito del Departamento de Economía durante el período comprendido entre el..... y el....., bajo la dirección de la *Dra. Silvia London*.

Flavia Gabriela Poinso



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

Secretaría General de Posgrado y Educación Continua

La defensa oral de la presente tesis ha sido aprobada
el/...../..... , mereciendo la calificación de

.....

Firma y sello del responsable del área

RESUMEN

El avance que tuvo lugar en la teoría económica a lo largo de estos últimos años permite el análisis de la dinámica entre las esferas política y económica. Un estudio interesante es el pertinente a las instituciones políticas y su potencial influencia sobre el diseño e implementación de las políticas económicas conducentes al crecimiento económico. Simultáneamente, el análisis estructural permite un análisis desde una faceta complementaria. El institucionalismo y el análisis estructural se conjugan de este modo para el análisis de las condiciones del crecimiento. Por tiempo, el crecimiento se ha considerado un proceso embebido en factores puramente económicos. En la teoría tradicional se asumía que el proceso es el resultado de la implementación de las políticas adecuadas. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto que los países no siempre implementan las políticas adecuadas o que, de hacerlo, los resultados observados presentan una clara desviación de los resultados esperados. Asimismo, se puede agregar un tercer punto, el de la implementación de políticas sub óptimas desde el punto de vista del bienestar del largo y muy largo plazo. De las investigaciones sistemáticas se desprende que las instituciones no serían inocuas, instituciones que no sólo conciernen a las formas de gobierno sino también a las reglas que hacen al sistema partidario, la relación entre los poderes y, en los últimos años, se ha incluido a las instituciones del poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas. Diversos estudios empíricos afirman la relación existente entre los sistemas políticos y económicos, dejando al descubierto un *feed back* entre ambas esferas. De allí, se observa un riesgo potencial entre las instituciones y las políticas desde que la interacción entre ambas esferas determinaría muchas veces los resultados. Sin embargo, la dinámica entre instituciones y políticas económicas es compleja porque existe una elevada correlación entre ambas. Asimismo, las instituciones cambian lentamente mientras que las políticas tienden a comportarse con variabilidad significativa en el tiempo. De este modo, ha surgido un conjunto de conocimiento denominado *Political Economy*, un área fronteriza entre la economía, la ciencia política y algunas otras disciplinas. Subyacente en la disciplina se halla la noción de la no automaticidad de los procesos sociales y, en particular, la no independencia del sistema económico. En este contexto, el objetivo de este trabajo de investigación es analizar la incidencia de las instituciones políticas sobre los resultados económicos, con especial énfasis en el proceso del crecimiento económico. Según lo expuesto, la complejidad de los temas amerita un tratamiento exhaustivo de la problemática considerada. Por lo tanto, el trabajo se desarrolla a lo largo de ensayos independientes, cada uno concerniente con tópicos específicos de *Political Economy*. En términos generales, los resultados indicarían que la calidad institucional tendría un impacto significativo en la performance económica de un país; las instituciones débiles impedirían el crecimiento y subvertirían la implementación y estabilidad de firmes políticas macroeconómicas. En este contexto, y dada la performance económica de los países latinoamericanos, surge la necesidad de ahondar en las investigaciones para comprender las causas últimas del fenómeno del crecimiento.

ABSTRACT

The progress which took place in economic theory in recent years allows the analysis of the dynamics between the political and economic spheres. An interesting study is pertinent to the political institutions and their potential influence on the design and implementation of economic policies conducive to economic growth. Simultaneously, structural analysis enables an analysis from a matching side. Thus, the institutionalism and structural analysis are combined for the analysis of the conditions of growth. For a time, growth has been considered a process embedded in just economic factors. In the traditional theory it was assumed that the process is the result of the implementation of the proper policies. However, actually the countries do not always implement appropriate policies or that, in doing so, the results presents a clear deviation from the expected results. Also there's a third point, the implementation of sub optimal policies from the point of view of the long and very long term well-being. Systematic investigations point out that the institutions would not be harmless; institutions concern not only the forms of Government but also the rules of the party system, the relationship between the branches of government and, in recent years, it has been included the institutions of executive power in presidentialist systems. Various empirical studies assert the relationship between political and economic systems, revealing a feed back between them. So, there exists a potential risk between the institutions and policies since the interaction among both spheres may determine the results many times. However, the dynamics between institutions and economic policies is complex because there is a high correlation among them. Also, institutions change slowly while policies tend to experiment significant variability through time. In this way, a set of knowledge has emerged, a set called Political Economy, a border area between the economics, political science and some others disciplines. Underlying in the discipline is the notion of the non automaticity of social processes and, in particular, the non independence of the economic system. In this context, the objective of this research is to analyze the incidence of political institutions on economic performance, with special emphasis on the process of economic growth. According to the above, the complexity of

the issues warrants a thorough treatment of the considered problems. Therefore the work is developed throughout independent essays, each concerned with specific topics of Political Economy. In general terms, the results would indicate that the institutional quality would have a significant impact on the economic performance of a country; weak institutions would prevent the growth and may disturb not only the implementation but also the stability of well-built macroeconomic policies. In this context, and given the economic performance of Latin American countries, arises the need to delve into the research to understand the root causes of the phenomenon of the economic growth.

INDICE

Introducción.....	7
Capítulo 1. De “Las instituciones no importan” a “Las instituciones importan”. Breve análisis del génesis de las instituciones en las ciencias sociales: Un enfoque desde la economía.....	13
Capítulo 2. El Estado, las instituciones políticas y la performance económica. “Las instituciones importan”: algunos aspectos de la incidencia de las instituciones políticas sobre la performance económica.....	52
Capítulo 3. El sistema político como generador de incertidumbre: consecuencias sobre el crecimiento económico.....	114
Capítulo 4. Un modelo económico con instituciones políticas: el poder Ejecutivo y el crecimiento económico.....	129
Capítulo 5. Argentina: Un breve análisis de las instituciones políticas del Ejecutivo y la performance económica.....	196
Conclusiones.....	275
Bibliografía.....	284

AGRADECIMIENTOS

A Jesús, por la fortaleza a través de todos estos años. Sin El, este trabajo no se habría
hecho realidad.

Al Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, por brindar el
espacio físico, institucional y humano a lo largo de todos estos años.

A mi directora, la Dra. Silvia London, por su paciencia, comprensión, dedicación y sus
aportes de conocimientos.

Al Dr. Fernando Tohme, por su aliento, generosa predisposición a brindar sus
conocimientos y ayuda invaluable.

A mis amigos y a mi familia, en especial a mis padres, Elda y Luis, a mi hermana,
Silvia, a Violeta, mi tía querida. Mis amigos, Lilian, Patricia y Paula, Charo, Adrian y
Marcela, Gustavo y Adriana, por su incondicional apoyo personal durante todos los días
de estos años. Y a todos aquellos que de distinta manera estuvieron allí, aún en
pequeños detalles.

Pero muy especialmente a las dos razones de mi vida,

Mariana y María Paz

Introducción

El crecimiento económico en los países industrializados durante las últimas décadas generó un elevado nivel de vida para la mayor parte de sus habitantes. Mientras, otros países permanecen en la pobreza y son contados aquellos que han alcanzado a los primeros. La evidencia pone de manifiesto que los países pobres se mantienen de espaldas al desarrollo, tienen una performance económica inestable y, eventualmente, se alejarían de las trayectorias de crecimiento sostenido. Desde una perspectiva mundial, esto ha hecho imperativo la disminución del *gap* entre los distintos grupos de países, así como también de la pobreza. Es este contexto el que pone de manifiesto que el crecimiento económico sostenido y el alivio de la pobreza están inconclusos en los países en desarrollo y que, siendo la disminución de la pobreza un objetivo social recurrente, particularmente en los países de menores ingresos, en la práctica este objetivo de política no se ha cumplido (Dixit 1997; London, Brida y Risso, 2010)

Las preguntas que caben hacerse son: ¿Existen otros factores y/o variables, además de los ya explicitados en las teorías del crecimiento, que inciden en el proceso del incremento del Producto Bruto Interno de los países en el largo plazo?, ¿Existen diferencias aún no expuestas por la teoría entre los países que expliquen la no disminución del *gap* entre los países de renta alta y los de menores ingresos?

En el enfoque tradicional de la teoría económica las políticas económicas determinan los resultados económicos. Y sin más, cualquier gobierno abocado a la consecución del crecimiento económico puede alcanzarlo mediante la implementación de las políticas correctas. En dicho enfoque no existen consideraciones del tipo de régimen político imperante, el cual sería exógeno al plano económico. Implícitamente se asume que el proceso político tiene incidencia nula en el proceso de crecimiento.

Simultáneamente, en el cuerpo teórico en los últimos años emerge entre los economistas un amplio consenso acerca de cuáles son las políticas a seguir para lograr el crecimiento. Pero de la observancia de la realidad surgen dos nuevas preguntas, a saber, ¿Por qué los países menos desarrollados no implementan estas políticas? Y ¿Por qué es que, cuando las políticas recomendadas se implementan, los resultados esperados no se materializan rápidamente? (Clague, 1997).

Las respuestas que se hallan para ambas preguntas se expanden para incorporar el plano político. Esto es, se produce un acercamiento entre el plano económico y el plano político. Asimismo, se incorporan a la teoría las instituciones como concepto explicativo. Esto conviene con una reafirmación de las teorías institucionales en las ciencias sociales, especialmente en la ciencia política (March y Olsen, 1984, 1989, 1994 en Peters, 2000; Brunsson y Olsen, 1993 en Peters, 2000; Olsen y Peters, 1996 en Peters, 2000), en la economía (North, 1991; Alston, Eggerston y North, 1996 en Peters, 2000; Khalil, 1995 en Peters, 2000) y en la sociología (DiMaggio y Powell, 1991 en Peters, 2000; Scott, 1995 en Peters, 2000; Zucker, 1987 en Peters, 2000). Todo lo cual permite el tratamiento de las preguntas básicas a partir del enfoque institucional; específicamente, se incorporan las instituciones económicas y políticas.

Entretanto, se desarrolla el análisis estructural que madura desde un movimiento intelectual hacia una especialidad que abarca varias disciplinas tradicionales (Knoke, 1990; Moe, 1993 en Moe y Howell, 1999). El institucionalismo y el análisis estructural se conjugan para el análisis de las condiciones propicias al crecimiento.

Así, a la pregunta de por qué no se implementan las políticas adecuadas la respuesta se vincula a las instituciones políticas del país, y en cómo estas influyen en su diseño e implementación. Y a ello se suman trabajos recientes que incorporan al cuerpo de conocimientos existente el papel de las creencias en la elección de políticas contrarias al crecimiento (Dubra y Di Tella, 2010). A la pregunta de por qué las políticas no generan los resultados buscados, la respuesta se vincula a las instituciones económicas de los derechos de propiedad y el *contract enforcement*, así como en la forma de interacción entre la sociedad civil y las agencias gubernamentales. Todo lo cual pone de manifiesto que las solas políticas económicas no son suficientes para que el país se ubique en una trayectoria de crecimiento sostenido.

Paralelamente, durante los años 80 y 90 se producen en el mundo cambios importantes en los regímenes políticos. Países autocráticos adoptan regímenes democráticos, entre ellos Rusia, dando lugar a las economías de transición. Sin embargo, la adopción de la democracia en estos países, como en tantos otros que ya contaban con este régimen, no significa que su economía se sitúe, automáticamente, en una trayectoria de crecimiento sostenido. Además, la performance de corto plazo es errática, inestable. De esta forma, se observa que países con altos niveles de democracia experimentan una performance

económica pobre, entre los cuales se encuentran Filipinas, Rusia y Turquía. Mientras, otros países con menores niveles de democracia experimentan altas tasas de crecimiento, como Chile, Corea del Sur y Taiwán.

Al mismo tiempo, la contemplación de las instituciones políticas abre un abanico de cuestionamientos adicionales. En la historia no hay ningún ejemplo de anarquía próspera debido a que en cualquier sociedad sin gobierno el poder del individuo se usa destructivamente o no se generan aumentos del bienestar. El Estado es necesario pero, ¿Cuál es la mejor forma de gobierno para lograr el crecimiento y aliviar la pobreza? ¿Existe una forma de gobierno superior a otra respecto a la consecución del mayor bienestar? Si es así, ¿Cuál es la mejor forma de gobierno para el éxito económico? Lo que conduce a la relación formas de gobierno /desempeño económico.

Sin embargo, es importante señalar que la inferencia que puede hacerse de la mera observación de los hechos, sin investigaciones adecuadas, respecto a la relación que existiría entre regímenes políticos autoritarios y el crecimiento económico sería apresurada. Este principio, que ya ha sido sostenido por la economía del desarrollo, queda invalidado por nueva evidencia empírica. Evidencia que revela en el mundo la coexistencia de regímenes autoritarios con una performance económica pobre y regímenes democráticos con altas tasas de crecimiento (Rodrik, 2008). Por lo tanto, la realidad es más compleja y presupone un análisis más exhaustivo de los hechos.

Esta complejidad es la que guía a que, a la consideración de las formas de gobierno, se agreguen las motivaciones de los gobernantes y políticos, en general, para adoptar políticas y cambiar reglas de juego, o no. Las preguntas específicas contenidas en la forma ampliada son: ¿Qué determina que los que tienen poder tengan incentivos para usarlo constructivamente o destructivamente? ¿Qué incentivos tienen los políticos, individualmente, para llevar a cabo las políticas económicas y, en particular, una reforma económica? Y, más específicamente, ¿Qué incentivos tienen los líderes políticos en el segundo y tercer mundo para elegir las políticas económicas y las instituciones que traigan crecimiento y alivien la pobreza? ¿Por qué algunas democracias eligen políticas económicas que promueven el crecimiento mientras otras parecen incapaces de prosperar? ¿Qué efectos tienen las variaciones en las instituciones democráticas sobre la política económica y la performance económica? En general, las

respuestas se fundamentan en la diversidad de instituciones democráticas elegidas por cada país (Cox, McCubbins, 1997).

Empíricamente se observa que, en cualquier país, todo proceso de diseño e implementación de políticas cuyo objetivo sea el crecimiento económico queda sujeto a más que condicionantes objetivos de índole meramente económica. Existen configuraciones institucionales, políticas y económicas, que adquieren importancia y que crean restricciones o se convierten en propulsoras de los instrumentos elegidos para la consecución de los fines. Por lo tanto, dichas configuraciones deben incluirse en un análisis más detallado del proceso de crecimiento. Es en este punto donde se incluyen las instituciones como nexo entre las teorías y el diseño e implementación de las políticas. Las instituciones “importan”, siendo eficaces en la reducción de los costos sociales y resolviendo problemas de coordinación colectiva (North, 1991; Ostrom, 1990; Shepsle y Weingast, 1995).

Asimismo, las políticas a adoptar quedan determinadas por el conjunto de creencias de los jugadores claves quienes, en última instancia, podrían llevar a cabo la política si las reglas de juego se lo permiten. Pero las creencias tendrían que ser consistentes con el proceso de crecimiento económico y las políticas deben sostenerse, lo cual queda supeditado a instituciones que actuarían de este modo como instrumentos de compromiso.

Así, el *link* que parece indicar la evidencia es un tanto complejo. Existiría un conjunto de instituciones políticas y económicas que influirían en el diseño e implementación de las políticas económicas. Posteriormente, otro conjunto de instituciones existentes tendría un rol preponderante sobre los resultados de dichas políticas en el largo plazo.

Es así como la interrelación entre la economía y la política pone de manifiesto la necesidad del análisis de las estructuras políticas y sus potenciales efectos sobre la performance económica. Con ello surgen nuevos cuestionamientos y cambia el foco de los cuestionamientos, extendiéndose el análisis. Se incorporan los sistemas políticos, el poder y las ideologías, sistemas partidarios, instituciones políticas y organizaciones específicas. A su vez, los científicos políticos adoptan el punto de vista de la elección racional (Miller, 1997 en Arias y Caballero, 2004). Luego, el análisis de la interacción entre economía y política arroja efectos secundarios que son más sutiles y contra

intuitivos de los que se pensaba inicialmente (Glazer y Rothenberg, 2005). Dicho análisis puede llevarse a cabo debido a la reorientación que se dio en las últimas décadas en la teoría económica. Los cambios operados en el pensamiento económico, que confluyen en la Nueva Economía Institucional, favorecen el enriquecimiento de la teoría, sirviendo como fundamentación a políticas que se corresponden con un mundo crecientemente complejo. Esta complejización requiere teorías con elevado rigor de formalización que, a su vez, expliquen los fenómenos actuales.

De este modo, surge un conjunto de conocimientos bajo la denominación de *Political Economy*, un área fronteriza entre la economía, la ciencia política y algunas otras disciplinas (Tommasi y Saiegh, 2004). Subyace en todo el análisis el hecho de que la economía pertenece al sistema social. Los sistemas sociales no funcionan automáticamente por lo que necesitan de la política. Es en este contexto donde “los problemas económicos no pueden tener soluciones puramente económicas. La razón es que la economía es solo uno de los sistemas en juego, los otros son el ambiente, el sistema biológico, la organización política y la cultura” (Mill, 1806-1873).

Según lo expuesto, la complejidad de los temas involucrados amerita un tratamiento por demás extenso de la problemática que concierne a la economía y a su inserción en un sistema político determinado. Es dicha extensión la que justifica el desarrollo del presente trabajo a lo largo de ensayos independientes, cada uno concerniente con tópicos específicos de *political economy*. Uno de los propósitos consiste en explorar más a fondo la realidad económica para aproximarse a la verdad, el otro, inextricablemente relacionado al primero, gravita en evitar la pérdida de la riqueza explicativa y, por ende, de utilidad cognitiva, que podría eventualmente sobrevenir de un tratamiento inclusivo de los conocimientos.

Luego, dado que los temas se hallan poco investigados y poco estructurados, los ensayos siguen en conjunto una metodología que se asienta en un enfoque mixto con preponderancia del enfoque cualitativo. Así, el trabajo se alinea con la tendencia creciente en la investigación científica a la unión de los enfoques cualitativos y cuantitativos, esto es, la triangulación (Denzin, 1978 en Hernández Sampieri, Collado y Lucio, 2003).

En cada ensayo, en particular, existe un procedimiento dinámico entre los hechos y su interpretación cuyo objetivo último es la comprensión del fenómeno social complejo aludido. Asimismo, se implican razonamientos que indican algún tipo de aval a la conclusión sin ser una implicación lógica. Es decir, los razonamientos sugieren verdad pero no la aseguran. Más bien, las premisas del razonamiento lógico indican cierto grado de apoyo o probabilidad inductiva para la conclusión, pero no la implicación.

Por último, se desea señalar que en la interpretación de los ensayos no se intenta ser absoluto en las apreciaciones en el sentido de dejar algunos puntos inconclusos y de invitar a seguir investigando para mejorar el conocimiento, poniendo la información a disposición de futuros investigadores.

Capítulo 1

De “Las instituciones no importan” a “Las instituciones importan”. Breve análisis del génesis de las instituciones en las ciencias sociales: Un enfoque desde la economía

Introducción

La noción de instituciones ha adquirido notable importancia en estos últimos años, no sólo en la economía, las ciencias políticas y la sociología sino también entre los *policy-makers*, expertos y agencias multilaterales. Destacadas por los autores clásicos y rezagadas por los neoclásicos, las instituciones renacen en el siglo XX cuando surge la inquietud referente a su importancia. Es en este periodo en el cual la idea “las instituciones importan” pasa a ser una expresión repetida a tal punto de convertirse casi en un tópico; también es el título de un influyente informe del Banco Mundial (Burki y Perry, 1998 en Arias y Caballero, 2004).

En la cadena de eventos el paso subsiguiente a la importancia de las instituciones queda determinado por un conjunto de sucesos que desafían a la teoría y cambian la pregunta para el *policy-maker*, la cual pasa a ser: ¿Cuáles instituciones importan y cómo se logran? (Rodrik, 2008). Estos eventos son las dificultades experimentadas por las economías en transición de Europa del Este en los años 90, los fracasos que siguen a las reformas económicas en Latino América y la crisis financiera asiática (Rodrik, 2008).

El común denominador en estos hechos es que las medidas adoptadas no encajan en la red de instituciones vigentes heredadas de los regímenes anteriores. Los investigadores descubren que las instituciones median entre la implementación de las políticas y el éxito de las mismas por lo que, sin una previa transformación de las instituciones políticas, económicas y sociales, no se garantiza el éxito de las reformas y políticas económicas (Arias y Caballero, 2004).

De modo que, por un lado, las instituciones no son sinónimo de política económica y, por otro lado, se observa que en la corriente principal de la economía, con aportaciones intelectuales brillantes en muchos aspectos, falta un eslabón en la teoría que explique las posibles causas de las desviaciones de los resultados esperados. Una vez más, luego de la Gran Depresión, la teoría económica queda truncada frente a la realidad.

Es en este espíritu que emerge la idea de que “las instituciones importan”, resultado de un proceso gradual que se da a lo largo del tiempo. En dicho proceso se va configurando un amplio conjunto de conocimientos sin una identificación exacta que confluyen con los trabajos de Douglass North.

North, en los años 60, analiza la historia económica de Estados Unidos para el período 1790-1860 en el marco del crecimiento económico neoclásico. Para su propósito, divide el país en tres regiones, Norte, Sur y Oeste e inserta el comercio internacional. Si bien el modelo es robusto, no alcanza a explicar las variaciones observadas entre las regiones y entre los países. A su vez, las preguntas que se hace North requieren ciertas desviaciones del modelo neoclásico, situación que amerita en su momento una problemática, desde el punto de vista intelectual. Finalmente, North señala: “el economista no sólo aceptaba los gustos, la tecnología y la población como dados, sino también aceptaba igualmente las reglas básicas subyacentes corrientes bajo las cuales las decisiones de mercado y no mercado eran tomadas. Es por ello que la teoría no reconoció la posibilidad de tomar decisiones económicas vía el proceso político. La información se asumía perfecta y sin coste. Esto es una alucinante colección de deficiencias” (North, 1971 en Hirsch y Lounsbury, 1996).

Siguiendo a North, el modelo neoclásico modela un mundo estático y sin fricciones en el cual el crecimiento depende de la acumulación de capital físico y humano y del progreso tecnológico, ignorando la estructura de incentivos contenida en las instituciones que determinan la extensión de las inversiones en esos factores. En el análisis de la performance económica a lo largo del tiempo comete dos errores: que las instituciones no importan y que el tiempo no importa (North, 1994).

De este modo, North comienza a desarrollar un enfoque alternativo, aunque complementario, que pueda explicar lo que el modelo neoclásico descuida. El autor indica respecto a dicho enfoque que no se trata de una teoría sino del andamiaje inicial de un marco analítico que pueda aumentar la comprensión de la performance de las economías y proporcionar una guía para la política económica. El marco analítico es una modificación de la teoría neoclásica a la cual cambia el supuesto de racionalidad y le agrega la dimensión temporal (North, 1994).

Concibiendo a las instituciones como el mecanismo crucial a través del cual las constricciones formales e informales determinan las reglas del intercambio, North comienza a desarrollar una teoría dinámica del cambio institucional. En un trabajo posterior (North y Thomas, 1973) North y Thomas señalan que las economías tienen una performance distinta, entre ellas, a lo largo del espacio y el tiempo. Y son las eficiencias de las condiciones institucionales no económicas las responsables del crecimiento, y no los factores explicativos tradicionales como la acumulación de capital, las economías de escala y la innovación. Esos factores, aunque son importantes, no son la causa del crecimiento sino sus indicadores. El crecimiento es dependiente de la eficiencia de las instituciones (Hirsch y Lounsbury, 1996).

En resumen, las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad. De allí, las instituciones económicas y políticas son los determinantes subyacentes de la performance económica. La evolución de dichas instituciones es función del proceso de aprendizaje de los individuos, proceso del cual se derivan las creencias (North, 1994). De modo que el análisis involucra supuestos subjetivos relacionados con las percepciones, lo cual denomina ideologías. Finalmente, es este contexto ideológico el que define el rango aceptable de las elecciones y permite analizar las desviaciones del cálculo racional de la teoría neoclásica. En definitiva, las instituciones importan.

El trabajo se organiza en secciones en las cuales se desarrollan brevemente los aspectos conceptuales básicos, la definición de las instituciones en general y la tipología; la diferencia entre las instituciones, las organizaciones y las políticas; las instituciones y sus relaciones con los grupos de interés, considerados uno de los actores relevantes en el *policy-making*. Finalmente, se esboza la forma en que las instituciones fueron incorporadas en la teoría económica.

Definición

La sociología y la antropología social definen a las instituciones de varias maneras, a saber:

1. Como el conjunto de roles y relaciones, relativamente estables y bien establecidas. Usanzas sociales que son características de la sociedad en cuestión (Beattie, 1966 en Knoke, 1990).

2. Como los órganos que realizan las funciones sociales, tienen una estructura de roles y son racionalizadas y conscientes. Tienen características de sistema y son a su vez parte de sistemas más amplios. Por un lado, son complejos de múltiples normas; por el otro, son organizaciones de personas en roles reglamentados (Mitchell, 1968).

Estas definiciones incluyen el plano material, organizacional e ideacional y simbólico. El plano material se relaciona con el medio ambiente físico y tecnológico; el plano organizacional comprende los aspectos jurídicos-políticos y la organización comunitaria y estatal y el plano ideacional y simbólico incluye los valores, aspectos cognitivos y las creencias (Durstun, 2000).

En la Nueva Economía Institucional las instituciones se definen como las “reglas de juego” y, a diferencia de la antropología social y la sociología, sólo contemplan el plano ideacional o simbólico (North, 1991). Alternativamente, otra definición indica que son un conjunto de reglas de comportamiento, humanamente inventadas, que gobiernan y dan forma a las relaciones interpersonales, en parte ayudando a las personas a formarse expectativas de qué harán las otras personas (Lin y Nugent, 1995). Las instituciones son imposiciones, restricciones creadas por los humanos, esto es, ideadas socialmente, que estructuran y limitan sus interacciones (North, 1993; Mantzavinos, North y Shariq, 2003). En términos de modelos mentales, las instituciones son los mecanismos externos a la mente que crean las personas para estructurar y ordenar el medio. En este sentido estructuran los incentivos de una sociedad en el intercambio humano, político, social y económico (Mantzavinos, North y Shariq, 2003; London, 1999) por lo que definen entonces la forma en que se desarrolla el juego a lo largo del tiempo (Mantzavinos, North y Shariq, 2003).

El concepto implica un grado de obediencia. Si las reglas son generalmente ignoradas entonces no son instituciones. No existen sociedades sin reglas o normas sociales. El objetivo de estas es facilitar la coexistencia y salvaguardar el orden social (Bunge, 2009)

Origen de las instituciones

El surgimiento y evolución de las instituciones se entiende en términos de las motivaciones y decisiones de los actores individuales. Las anomalías en el

comportamiento dan origen a las reglas de juego ya que producen costos que generan incentivos en la gente para crear y extender instituciones diseñadas para mitigar la importancia y las consecuencias negativas de las anomalías. Pueden surgir espontáneamente o ser diseñadas conscientemente. Otra razón igualmente importante es la existencia de irracionalidades en el comportamiento individual (Frey y Eichenberger, 1991 en London, 1999).

De este modo, las instituciones, mecanismos externos a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio, se fundamentan en los modelos mentales de los individuos. Los modelos mentales son representaciones internas a la mente elaborados por el sistema cognoscitivo de cada individuo. Los modelos mentales, sobre una base genética, se desarrollan por medio de una construcción propiciada por medio del aprendizaje a través de experiencias del medio físico, sociocultural y lingüístico. Estos modelos explican e interpretan el medio. Existe realimentación derivada de nuevas experiencias que llevan a afirmar lo viejo o a modificarlo. La modificación se asocia con un cambio de percepción: los individuos perciben que les iría mejor si reestructuran los intercambios políticos y/o económicos. Y entonces cambian las reglas. El origen de dicho cambio de percepción es variado, pero existe una fuente fundamental que es el aprendizaje de los individuos.

El proceso está en línea con las distintas corrientes de la psicología cognitiva. Es en esta área donde aparece un marcado interés por estudiar los aspectos representacionales del pensamiento, lo cual lleva a centrar la atención de los psicólogos cognitivistas en una serie de aspectos distintos de aquellos a los que la psicología genética había concedido prioridad. Así, el sujeto de la psicología genética pretende comprender la realidad mientras que el sujeto del procesamiento de información desea controlar la realidad y alcanzar objetivos pragmáticos. Como ambas finalidades pueden ser complementarias, las investigaciones recientes tienen en cuenta y se inspiran en las aportaciones de ambas teorías (Moreno Monserrat et al, 1998).

Luego, los modelos mentales divergen entre individuos. La divergencia existente entre modelos es unificada por la herencia cultural común, que también sirve como medio para la transferencia de percepciones unificadoras entre generaciones. Dicha herencia conforma una estructura de creencias y está formada por la religión, los mitos y los dogmas, presentes en toda sociedad y tiempo. Las instituciones transforman estructuras

de creencias en estructuras sociales y económicas. Existe de este modo una relación íntima entre modelos mentales e instituciones (Mantzavinos, North y Shariq, 2003).

Otra línea de argumentación acerca del origen de las instituciones, centrada en una trayectoria de *path-dependence*, se basa en el equilibrio de Nash. De acuerdo al mismo, la opción institucional por los agentes racionales estaría condicionada por instituciones de segundo orden. Es decir, las instituciones que condicionan comportamientos y resultados determinados son el resultado del cálculo y las opciones de los agentes, opciones que quedan forzadas por la presencia de instituciones previas (Diermeier y Krehbiel, 2003). El equilibrio implica, en este sentido, mayores restricciones para los cambios institucionales como resultado de una percepción de la disminución de la utilidad a raíz del cambio, costos de transacción elevados para el convencimiento de los demás actores o de la existencia de mecanismos de *self-enforcement* que tornan la alteración del *statu quo* un proceso difícil con poca probabilidad de ocurrencia. Se producen de este modo una inercia estructural y efectos de rendimientos a escala crecientes con el tiempo que impiden el cambio institucional (North, 1991; Pierson, 2004 en Page, 2006).

Por otro lado, los procesos de tipo *path-dependence* involucran una combinación de efectos durables con factores casuales fijados en el corto plazo, lo cual puede eximir el determinismo y la irreversibilidad histórica. La contingencia preside la formación institucional, existe un grado de aleatoriedad en el proceso de formación de las instituciones lo cual puede dar lugar a las estructuras institucionales, no ya como respuesta a designios funcionales, sino como producto de eventos discretos y de consecuencias no previstas de estrategias de los distintos actores quienes actuarían en función de objetivos inmediatos y circunstanciales (Pierson, 2004 en Page, 2006).

Así, las instituciones pueden ser muchas cosas (Nabli y Nugent, 1989 en Clague, 1997) como organizaciones o conjunto de reglas dentro de las organizaciones; conjunto de normas formales (leyes, normativas, procedimientos, etc.) y normas y reglas informales (costumbres, convenciones sociales, valores, etc.), así como las organizaciones que las crean, mantienen y aplican (Payne y Losada, 2000). Asimismo, pueden ser los mercados o reglas particulares acerca de cómo opera un mercado; conjunto de derechos de propiedad y reglas que dictan el intercambio; pueden incluir normas de comportamiento cultural. Pueden ser formales y escritas o informales y no escritas.

Debido a la multiplicidad asociada a las instituciones, se hace necesario examinar la tipología.

Tipología de las instituciones

Existen diferentes categorías de instituciones (Feeny, quien se basó en North, 1981 en Clague, 1997; Ostron, Feeny y Picht, 1993, en Clague, 1997; Oakerson, 1993, en Clague, 1997), a saber:

1. El orden constitucional, definido como el conjunto de reglas fundamentales, tanto escritas como no escritas. Cambia lentamente a lo largo del tiempo.
2. Los arreglos institucionales, conjunto de reglas inventadas dentro del orden constitucional y que operan bajo el orden constitucional. Dan forma a las acciones de los miembros de la comunidad, solos o en conjunto. Son susceptibles de ser modificadas con frecuencia.
3. Las dotaciones culturales, las cuales incluyen códigos de conducta normativos de la sociedad o patrones de comportamiento y modelos mentales usados para interpretar las experiencias. Cambian lentamente a lo largo del tiempo (Feeny, 1993 en Clague, 1997).

En la terminología de Olson, el orden constitucional y las dotaciones culturales son conjuntos escasos; los arreglos institucionales no son exactamente conjuntos numerosos, contienen muchos más elementos que los otros dos y entonces ofrecen más oportunidades para el estudio de las relaciones de causa y efecto (Olson, 1990 en Olson, 1997).

Otra tipología puede ser la división entre reglas legales o leyes positivas y leyes morales. Desde la época de Hamurabi, las leyes positivas han sido articuladas en códigos legales. A partir de Solón, en numerosos casos, ha habido una Constitución o sistema de metaleyas generales que se supone que las leyes particulares deben respetar. Existen tres niveles:

1. Normas regulativas, por ejemplo derechos humanos y principio de no retroactividad de las leyes.
2. Normas constitutivas.

3. Comportamiento social tal que dicho comportamiento social está regulado por normas constitutivas como, por ejemplo, el código civil, las que, a su vez, están sujetas a leyes regulativas. Aún las mejores leyes pueden tener consecuencias imprevistas, esto debido a que en un entorno social “la acción se ramifica” y lo que beneficia a unos puede perjudicar a otros (Merdon, 1936 en Bunge, 2009).

En la economía existen instituciones regulatorias que aparecen en presencia de las fallas del mercado. Aparecen en los mercados de bienes y servicios, el mercado de trabajo y los mercados financieros (Rodrik, 2008). Por ejemplo, algunos autores desarrollan modelos de desarrollo con fallas de coordinación e imperfecciones del mercado de capital, por lo que se hacen necesarias las intervenciones estratégicas del gobierno para que la economía salga de la trampa de bajo nivel y pueda lograr respuestas privadas deseables de inversión (Hoff y Stiglitz, 2002). Las instituciones utilizadas para la estabilización macroeconómica son monetarias y fiscales. Otro tipo de instituciones son las necesarias para la seguridad social, características del siglo XX, que legitiman una economía de mercado porque la hacen compatible con la estabilidad y la cohesión social.

Las Instituciones y Las Organizaciones

Dado que no todos los autores incluyen a las organizaciones en las instituciones es conveniente definir a las organizaciones. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los jugadores. Uno de los efectos de las instituciones es la provisión de incentivos para crear organizaciones, las cuales consisten en un grupo de individuos unidos por algún objetivo común. Por ejemplo, las empresas son organizaciones económicas y los partidos políticos son organizaciones políticas (Mantzavinos, North y Shiraq, 2003). Así, las organizaciones son los marcos que proporcionan una estructura a la interacción humana. Estas incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales y órganos educativos.

Los integrantes de las organizaciones comparten modelos mentales y, a medida que estos modelos evolucionan, emerge el aprendizaje colectivo respecto de sus objetivos (Powell and DiMaggio 1991 en Mantzavinos, North y Shiraq, 2003). De modo que los miembros de las organizaciones pueden percibir, entre otras cosas, que alterando el marco institucional existente aumentarían sus beneficios. Tal percepción depende crucialmente de la información y del procesamiento de la información (London, 1999).

Las Instituciones, la Política y las Políticas

Existe un entendimiento implícito en las ciencias políticas y ciencias sociales de que las instituciones son diferentes de las políticas. Dicha diferencia radica principalmente en la durabilidad de las instituciones y la habilidad de las mismas para influir en las asignaciones del poder político en el futuro. Las instituciones condicionan las acciones y las estrategias de los agentes y son resistentes a éstas (Diermeier y Krehbiel, 2003). Las políticas económicas no siempre son resistentes a las estrategias y acciones de los agentes.

Sin embargo, existe un nexo entre instituciones y políticas, un *feed-back*, que las entrelaza en el tiempo. Las instituciones serían los vehículos que transportan las políticas. De aquí que un determinante principal del éxito económico de un país es la calidad de las instituciones y las políticas. La existencia de buenas instituciones es una condición necesaria, si no suficiente, para la implementación de buenas políticas (Vito Tanzi y Pellechio, 1997).

Algunas definiciones indican que la política es la asignación autoritaria de valor (Easton, 1953 en Bunge, 2009) o que trata de “quién consigue qué, cuándo y cómo” (Lasswell, 1958, en Bunge, 2009). En este sentido, existe un sujeto que por medio del poder consigue, o no, algo que desea. El logro del objetivo va a estar determinado por las reglas de juego existentes. Esto es, una política es un conjunto de valores u objetivos junto con un conjunto de propuestas para conseguirlos. Las políticas determinan reglas de juegos, no son en sí reglas de juego, y son más fáciles de cambiar que las instituciones. Ergo, las reglas de juego determinadas a partir de las políticas quedan sometidas a las instituciones.

La opinión prevaleciente es que la política determina las políticas (Bunge, 2009). La política general es la “política política”, en el sentido del ejercicio práctico del poder, que determina las políticas en distintas áreas, entre ellas la economía. En otras palabras, la política económica es la porción de la política general relacionada con los aspectos económicos. La política económica depende de la política general y la economía depende de la política general a través de la política económica. Luego, la politización es la confusión de los planos del ser y debe ser. En base a su política general un gobierno puede privatizar, estatizar o no hacer nada (De Pablo, 2005).

Las características descritas determinan que las instituciones sean valoradas como instrumentos de compromiso (North y Weingast, 1989 en Clague et al, 1997; Shepsle, 1979; Romer y Rosenthal, 1978 en Meredith, 2004; Shepsle y Weingast, 1984). La función de restricción de las instituciones se aplica en este caso a la conducta de los gobernantes, lo cual las convierte en un instrumento idóneo para garantizar la consistencia.

La falta de instituciones restrictivas sobre el comportamiento de los gobernantes alienta comportamientos oportunistas con lo cual aumenta la probabilidad de cambios en las políticas. Un ejemplo en Argentina fue la guerra de Malvinas y el cambio que ello supuso, dada la dependencia de la política económica de la política general. La política económica implementada por el ministro de economía Alemann a partir de diciembre de 1981 tuvo tres objetivos concretos, a saber, desinflación, desregulación y desestatización. Cuando se declaró la guerra, con la política en marcha, se tuvo que ajustar la política económica a la nueva realidad. La tasa de inflación se disparó y la economía no creció (De Pablo, 2005). Cuando en un país las instituciones restringen el comportamiento político, las instituciones cobran un estatus que las coloca por encima de las políticas y promueven el cumplimiento de los compromisos asumidos de modo de asegurar la consistencia de las políticas.

La durabilidad de las instituciones queda ejemplificada en Inglaterra con la Revolución Gloriosa de 1688. Las consecuencias de la revolución fueron la introducción de parlamentos regulares y el otorgamiento, al Parlamento, del control sobre asuntos fiscales. De este modo, los “legisladores” no podían volverse atrás hacia los días cuando podían manipular arbitrariamente la deuda y la política impositiva sin el acuerdo del Parlamento. Estas instituciones restringieron la conducta de los gobernantes y se convirtieron en un compromiso creíble para pagar la deuda. Luego, el Parlamento depuso a Jacobo II (1633-1701). Para deponerlo utilizó el poder político *de facto* y el poder de Guillermo III de Orange, príncipe protestante de Orange y aristócrata holandés quien, ante el pedido de un grupo de nobles protestantes, conocido como los *Siete Inmortales*, mandó un ejército para socorro. Sin embargo, ellos sabían que esto era transitorio ya que los holandeses no iban a mandar el ejército cada vez que el Parlamento lo pidiera. Así, cambiaron las instituciones para bloquear su poder *de facto*. Las nuevas instituciones asignaron el poder político *de jure* al Parlamento, no

completamente pero más que antes. Y esto garantizó que el rey no pudiese ir a *default* de sus deudas porque mucho de esto era mantenido ahora por el Parlamento, quien entonces tenía interés en que se pague.

Las características de las políticas económicas, las propiedades de bien público y los problemas generales que suscitan las relacionan directamente con las instituciones. Entre dichos problemas se cuentan las externalidades que se asocian con el problema del *free-rider*. Por otro lado, a las políticas económicas se le asocian los problemas de acción colectiva, distributivos y los relacionados con el horizonte temporal de los políticos, independientemente de la reforma particular en cuestión. Y estos tres dilemas políticos pueden, según la NEI, ser exacerbados o silenciados por las instituciones, tema relacionado con el diseño de las instituciones.

Los problemas de acción colectiva se desprenden de las características de bien público. Así, los participantes en conjunto desean un resultado cooperativo pero tienen incentivos para hacer trampa. Un ejemplo sería el problema de la estabilización de una inflación inercial persistente en un contexto de indexación generalizada. La mayoría de los grupos ganarían con precios estables pero algunos grupos se benefician de la alta volatilidad de los precios. Y la estabilización requiere de cooperación. Sin embargo, los riesgos de aceptar la desindexación son elevados si los otros no hacen el mismo sacrificio simultáneamente (Haggard, 1997). Estos problemas también surgen dentro de las instituciones políticas (Kiewit y Mc Cubbins, 1991; Geddes, 1994). Por ejemplo, los legisladores pueden tener un interés colectivo en una administración fiscal eficiente porque afecta a toda la performance económica y, de aquí, a su reputación; pero también pueden tener intereses electorales que los tientan a buscar beneficios particulares para sus constituyentes. Si todos los legisladores se comportan de igual modo siguiendo esta misma estrategia, quizás por medio del cabildeo, el resultado sería una política subóptima.

Las implicancias distributivas de las políticas significan que toda medida o conjunto de estas da lugar a ganadores y perdedores. De entre ellos los beneficiarios potenciales apoyarán a la política mientras que los perjudicados potenciales se opondrán. El resultado final depende de quién de estos grupos tenga mayor poder político. Una política que genere una ganancia social neta es viable. Si la ganancia se usara para compensar a los perdedores sería posible lograr una coalición mínima a favor de la

reforma, pero esto no existe. Un ejemplo sería la reforma del comercio, los ajustes del tipo de cambio y la liberalización de los precios. Estas medidas en general aumentarían el bienestar social agregado y el ingreso de grupos específicos. Típicamente, encuentran oposición en los intereses en la competencia que genera la importación, el sector de los bienes transables y de aquellos que tienen acceso a bienes con precios controlados.

Los problemas de acción colectiva y las implicancias distributivas asumen que la política económica es el resultado de conflictos entre grupos sociales contendientes o sus representantes políticos. Un problema clásico es que los costos de las políticas tienden a ser concentrados y los beneficios difusos, con lo que se producen incentivos organizacionales perversos. Los perdedores usualmente se hallan bien organizados mientras que los ganadores se enfrentan a problemas de acción colectiva (Olson, 1982 en Quiggin, 1992). Dificultades adicionales se dan al agregar la incertidumbre sobre el resultado de la política. Los ganadores no sólo están mal organizados sino que ni siquiera saben quiénes son (Fernández y Rodrik, 1991). Las instituciones políticas determinan la extensión de las políticas redistributivas, los beneficiarios de las políticas en el presente y la asignación del poder político en el futuro (Acemoglu y Robinson, 2006).

Por último, se examina el horizonte temporal de los gobernantes. Los políticos estarían dispuestos a llevar a cabo políticas que generarían ganancias sociales netas. Sin embargo, las restricciones políticas pueden guiar a los políticos a descontar las ganancias futuras a tasas muy altas, por ejemplo porque amenacen las elecciones o el temor a disturbios (Alesina y Tabellini, 1987; Alesina y Drazen, 1989). Esto no significa que los políticos sean irracionales, simplemente significa que, dado cierto conjunto de restricciones institucionales y políticas, los horizontes temporales sobre los cuales se proyectan los beneficios y los costos de las reformas podrían ser “demasiado cortos” (Haggard, 1997). Este problema se relaciona con los problemas de credibilidad y compromiso (Rodrik, 1994). Los políticos se comprometerían con la política pero podrían tener el incentivo a renegar de dicho compromiso bajo presiones políticas. Si los actores pueden ver hacia atrás y encuentran en este escenario que existe incompatibilidad en los incentivos de estos políticos van a anticipar los pronunciamientos políticos reduciendo así sus efectos.

Una cuestión adicional de las políticas en general, y de la política económica en particular, es el diseño e implementación de la misma. Algunas consideraciones se detallan a continuación.

Diseño e implementación de las políticas económicas

Importan el diseño tanto como la implementación de las políticas económicas, especialmente aquellas políticas que tienen como objetivo el crecimiento. Se debe destacar en este punto que el crecimiento exige un papel activo del Estado como racionalizador de las políticas económicas tendientes a lograr dicho objetivo de largo plazo.

El tratamiento convencional del diseño de la política económica excluye el proceso político. El análisis normativo convencional provee un enfoque meramente técnico del proceso de diseño e implementación de las políticas, semejante a una caja negra, exactamente como la teoría neoclásica de la producción y la oferta considera a la empresa como si fuera una caja negra maximizadora de beneficios. Una caricatura ilustra el punto explicando que el análisis estándar supone implícitamente que la política es diseñada por un dictador omnisciente, omnipotente y benevolente. Los trabajos sobre *second-best* eliminan la omnipotencia y los problemas informacionales los de omnisciencia. Sin embargo, los supuestos de benevolencia y dictadura permanecen (Olson, 1997).

Este enfoque, útil en algunos aspectos, deja el análisis incompleto y lagunas en el entendimiento, proporcionando ideas engañosas acerca de las posibilidades de intervenciones políticas beneficiosas. El punto no es que las políticas sean erróneas, sino que, aún siendo correctas, la falta de un análisis pertinente de las reglas de juego no permitiría ver bajo qué circunstancias tal política resultaría operativa. Además, este análisis, incompleto, sirve de base para que se “copien” programas de ajustes y estabilización y reformas estructurales. El análisis político abre la caja negra y examina el funcionamiento real del mecanismo interno, constituyéndose en el punto inicial (Dixit, 1997).

Sin embargo, a la hora del diseño e implementación de las políticas, parecería haber dos objetivos de política contrapuestos. El crecimiento es un proceso de largo plazo que se enfoca en la oferta de la economía y la pobreza afecta en el presente a las economías,

presionando sobre las agendas de los gobiernos. Entonces surgen cuestionamientos del estilo: ¿Se perjudican los pobres, en términos absolutos y relativos, como consecuencia de las políticas que promueven el crecimiento? ¿Difiere esta pregunta según se trate de países de renta media recién industrializados y países de renta baja en desarrollo? Estas preguntas no son nuevas y fueron el centro del debate sobre el desarrollo hace unos treinta años en la discusión de cómo lograr redistribución con crecimiento (Chenery et al., 1974 en Ruttan, 1997). Por otra parte, la inclusión de los partidos políticos y los políticos asume que los mismos desean el poder, lo cual podría conducir, eventualmente, a la adopción de políticas macroeconómicas cortoplacistas, contrarias al objetivo del crecimiento, de naturaleza de largo plazo.

El problema se complejiza porque, en los países en desarrollo y aun no desarrollados, es posible distinguir la existencia de círculos causales autoalimentados negativos. Uno se genera a partir de la renta baja, que se traduce en bajos niveles de ahorro y baja acumulación de capital, con lo que es imposible el incremento en la productividad y de los salarios.

Otro círculo vicioso se relaciona con la distribución desigual de la renta que genera desaliento social con el régimen político imperante, aumentando así la probabilidad de inestabilidad sociopolítica. Esto daña aún más a la inversión y entonces al crecimiento.

Adicionalmente, dadas las nuevas evidencias empíricas, parecería existir otro círculo vicioso de carácter intertemporal. Como en el presente la renta es baja y su distribución desigual, el retraso o la no implementación de las políticas adecuadas y necesarias en el presente impedirían lograr el crecimiento en el largo plazo. Se agravaría en el presente el problema de la pobreza, asociado con la renta baja, aumentando la inestabilidad socio política y la implementación de políticas de corto plazo. Así, se exacerban los círculos en funcionamiento y se retrasa la salida de las eventuales trampas de pobreza potencialmente generadas

En consecuencia, se debe analizar la complejidad del proceso de crecimiento aunado al proceso político que acompaña a esa economía. En este sentido, los objetivos de los partidos políticos podrían contraponerse con los de la sociedad. En general, los políticos son miopes y tienden a enfocarse en el corto plazo, cuando el crecimiento exige una visión de largo plazo. Esto podría influir en el diseño de las políticas. Además, la

implementación de cualquier política queda sujeta a la naturaleza de las instituciones políticas, la cual influye sobre la distribución del poder político entre los grupos sociales en competencia.

Nuevos trabajos empíricos demuestran que, si bien es verdad que el impulso inicial para el crecimiento puede alcanzarse con cambios mínimos en las disposiciones institucionales, para que el crecimiento se sostenga se necesitan instituciones sólidas. Entonces, los países pobres no necesitarían un conjunto extenso de reformas institucionales para comenzar el crecimiento (Rodrik, 2008).

Corea del Sur, en los años 60, ejemplifica este punto. Desde 1961, con el gobierno militar de Park Chung Hoe, el país se mueve en un proceso de prueba y error experimentando al principio con varios proyectos de inversión pública. En 1964 implementa reformas cercanas a una liberalización completa de la moneda y de los mercados financieros. Se produce un cambio de actitud en los líderes políticos hacia las políticas orientadas al mercado y el sector privado, el mismo cambio que parece haber tenido un efecto importante en India desde los años 80 (Rodrik y Subramanian, 2005 en Rodrik, 2008). Esto sugiere que, aún movimientos moderados en la dirección correcta, pueden producir un gran beneficio al crecimiento. Esto es alentador para los *policy-makers*, quienes frecuentemente se encuentran sobrepasados y paralizados por la necesidad aparente de llevar adelante reformas ambiciosas sobre un frente amplio en continua expansión.

Existe en la literatura reciente un grupo de trabajos que encuentran ciertas políticas más probables de conducir al crecimiento. Esto se detalla a continuación.

Políticas propicias al crecimiento económico - El Esquema de Naim

Investigaciones recientes dan soporte a un conjunto de políticas a implementar y el orden óptimo de cambios en los arreglos institucionales, tanto políticos como económicos, para la consecución del crecimiento económico. No existe el conocimiento suficiente ni la respuesta será la misma para todos los países, pero algunas secuencias tienen mayor probabilidad de éxito que otras (Clague, 1997; Rodrik, 2008).

El análisis exige diferenciar una reforma de la política que se hace a diario. La reforma es un cambio importante en la política que va más allá de la política que se hace día a

día. Existen distintos tipos de reformas. Puede ser un programa de estabilización, el cual normalmente se interpreta como un ajuste fiscal importante; o un programa de ajuste estructural, que podría incluir liberalización de mercados de bienes, cambios en la regulación del medio ambiente, reformas del mercado laboral y liberalización del comercio.

En particular, Naim establece un esquema en el cual las reformas se llevan a cabo en etapas sucesivas y se lo conoce como “el esquema de Naim”. De acuerdo a este plan, en la primer etapa se establece la liberalización y en una segunda etapa su consolidación (Klitgaard, 1991, en Clague 1997; Haggard, 1997; Naim, 1985 en Clague, 1997). La etapa uno incluye recortes del presupuesto del gobierno, estabilización y liberalización de precios, apertura del comercio y desregulación del sector privado. La etapa dos involucra mejoras al sistema fiscal, los servicios públicos, las regulaciones antimonopolio y del medio ambiente, las relaciones del trabajo y las instituciones judiciales.

El paso uno puede ser implementado por el gobierno nacional y un equipo de tecnócratas. El paso dos requiere mayor participación y los resultados son menos visibles que los del paso precedente. Estas reformas son institucionales-intensivas, implican reformar la burocracia, sobrepasar la resistencia de grupos de intereses bien organizados, cambiar las actitudes de las personas y las expectativas sobre el rol del gobierno en la sociedad.

En general, la experiencia apoya esta estrategia y modelos de *political economy* han sido desarrollados para explicar el fenómeno (Bates y Krueger, 1993, en Clague, 1997; Williamson, 1993, en Clague, 1997; Tommasi y Velasco, 1996, en Clague, 1997). En estos modelos se explicitan algunas ideas, por ejemplo el hecho de que cada una de las reformas afecta adversamente a un grupo de interés particular, lo cual puede dar lugar a una coalición en la que todos los miembros se beneficiarían. También que el paquete de reformas puede ser posible sólo durante una crisis donde las reglas políticas normales quedan suspendidas. A esto se agrega el hecho de que los modelos mentales de las personas acerca de cómo funciona el mundo pueden alterarse abruptamente por eventos dramáticos. El aspecto “información” de la estrategia de reforma queda ilustrado con el síndrome de Nixon en China, varias de las reformas exitosas fueron llevadas a cabo por

políticos populistas o del ala izquierdista (Cukierman y Tommasi, 1994 en Clague, 1997).

Respecto a las reformas de la segunda etapa algunas de las lecciones son:

1. Los científicos políticos enfatizan que las instituciones de la sociedad civil tienen un efecto profundo sobre la performance del gobierno y de la economía. El mercado y el gobierno trabajan mejor en sociedades con instituciones que ofrecen lazos horizontales (Putnam, 1993, en Clague, 1997) o relaciones basadas en la reciprocidad (Oakerson, 1993, en Clague, 1997). Es importante subrayar que estos resultados no resuelven el problema del diseño de la estrategia de reforma. Lo que es factible en un país puede no serlo en otro; los lazos y relaciones recíprocas que funcionan en Estados Unidos y partes de Italia no son necesariamente factibles en sociedades con relaciones sociales desiguales de larga tradición (Chantornvong, 1993, en Clague, 1997). Un análisis institucional ayudaría a explicar estas relaciones sociales desiguales
2. La superioridad de la democracia frente a la autocracia, pero el cambio de autocracia a democracia no tiende a mejorar el estado de cosas. Las autocracias de larga duración tienden a ofrecer derechos de propiedad y protección de contratos más seguros que las de corta duración. Asimismo, estudios examinan aceleraciones del crecimiento desde 1950 y encuentran más de ochenta episodios donde un país aumenta su tasa de crecimiento en 2% o más, por lo menos durante siete años, y, en su mayoría, esto no guarda relación con reformas económicas mayores del tipo convencional. Parecería en cambio relacionarse con el relajamiento de restricciones específicas sobre la actividad económica privada (Hausman, Pritchett y Rodrik, 2004).

Por otra parte, luego de la consideración de una amplia investigación académica y un amplio análisis de las políticas del mundo real, algunos autores señalan que existen algunos factores interrelacionados, raramente mencionados en el análisis político de las políticas públicas, que dan algunas claves conceptuales importantes para desbloquear lo que el gobierno puede hacer. Y las claves son:

1. Credibilidad, el gobierno debe ser capaz de persuadir a los otros de que seguirá en las acciones prometidas. Esto es especialmente importante cuando el éxito de

una política requiere que el gobierno induzca a las firmas e individuos a realizar inversiones irreversibles y costosas. Pero para un gobierno electo sujeto a las vicisitudes de las elecciones y cambios en la oposición pública, con falta de métodos de compromiso disponibles, la credibilidad es frecuentemente problemática.

2. Expectativas racionales, no todos los agentes económicos las tienen. Aquellos que tienen acceso a mejor información pueden elaborar mejores pronósticos que los agentes pequeños como los consumidores. Es por ello que los *policy makers* no deben asumir que los actores económicos van a reaccionar solo en las formas esperadas a una política dada. En general, las políticas que más tienden a fallar son las más fácilmente anticipadas y capaces de ser manipuladas por los agentes económicos.
3. *Crowding-out/in*, se produce cuando el consumo o la producción de un bien varía con la cantidad que otras empresas o personas consumen y producen. Con *crowding-out* disminuye la actividad, con *crowding-in* aumenta la actividad. Por ejemplo, la participación de algunos en una actividad la hace atractiva a otros.
4. Equilibrios múltiples, esto es, las mismas circunstancias generan resultados diferentes. El punto es entonces que en algunas cuestiones el gobierno debería determinar cuál equilibrio quiere. Así, algunas políticas del gobierno pueden verse como un intento de empujar el comportamiento hacia un equilibrio particular. El hecho de que haya equilibrios múltiples no implica el éxito de una política pero sí provee oportunidades para el éxito porque las acciones del gobierno pueden inducir un cambio de un equilibrio malo a otro bueno. A su vez, los puntos de equilibrios múltiples pueden ser aleatorios a medida que la economía se posiciona en un equilibrio no deseado (Glazer y Rothenberg, 2005).

Además, los autores señalan que el por qué de estos puntos se halla en la observancia de que los gobiernos se enfrentan a problemas de credibilidad más severos que otras organizaciones. Las empresas pueden hacer contratos que pueden someterse a la justicia quien puede restringir las acciones futuras generando de este modo credibilidad. Mas generalmente, el gobierno es el único situado para establecer y abolir derechos de propiedad en una forma que lo diferencia cualitativamente de los tomadores de decisiones privados. El entender cuando una política es creíble implica analizar, no el pronunciamiento de la política, sino bajo qué condiciones se puede esperar que el

gobierno siga una política que sostiene qué hará. En este sentido, las expectativas racionales, el *crowding-out/in* y los equilibrios múltiples tendrían impactos adicionales en la política pública, independientemente de las cuestiones de credibilidad, aunque también explicarían las condiciones que hacen a la política más o menos creíble.

Una de las organizaciones importantes a la hora del diseño e implementación de las políticas, dado cualquier sistema político, son los grupos organizados o grupos de interés. Las instituciones se ven comúnmente como una variable que interviene entre las preferencias de los grupos de interés y la formación de la política (Witold y Mansfield 2006; Lohma y O' Halloran 1994; Bailey, Goldstein y Weingast 1997).

Las instituciones y los grupos de interés

Las reglas de juego pueden alentar a los grupos de interés, o disuadirlos. Asimismo, pueden facilitar u obstaculizar el accionar de dichos grupos. Los patrones de organización de los grupos son función de las estrategias electorales, y su supervivencia depende de los políticos y del contexto institucional en el que operan. En gobiernos democráticos los grupos logran un nivel de organización determinado sólo a través del apoyo de los líderes del gobierno y la proscripción de los grupos rivales (Haggard, 1997). La competencia entre los políticos para tener influencia sobre los grupos de interés genera diferentes resultados.

Los grupos interactúan en un sistema regido por reglas particulares. Dada una política determinada, el resultado final de la interacción entre los grupos y el gobierno depende de las instituciones imperantes. Si el gobierno logra insertar a estos grupos en el sistema tal que las medidas no sean percibidas como pérdidas absolutas, entonces puede obtenerse el éxito. Por ejemplo, en Europa los gobiernos de corte social demócrata han gozado de mayor confianza por parte de la gente; por ello han estado mejor posicionados para reprimir o coartar los ingresos en el corto plazo con promesas de dar ganancias en el largo plazo. Las relaciones trabajo-gobierno institucionalizadas han resuelto los problemas de distribución y de horizonte temporal. Por el contrario, los gobiernos de centro-derecha, menos creíbles, debieron recurrir a concesiones de corto plazo como incrementos de salarios o expansión del empleo público.

Esto sirvió de base para sustentar el principio de que en democracia el ajuste puede ser facilitado por medio de instituciones corporativas que ofrecen un fórum consultivo entre

los líderes políticos y los grupos de interés principales. Esto se refleja en las experiencias de los pequeños estados europeos. Sin embargo, la condición necesaria para que haya autoridad para lograr la obediencia de los mismos es la cohesión interna de los miembros (Haggard, 1997).

Finalmente, estos grupos de interés interactúan en un sistema regido por reglas particulares. Un ejemplo puede mostrar el nexo entre estos conjuntos y los grupos. Existe consenso en la teoría económica sobre la supremacía del libre comercio internacional, por lo que se supone que constituye una política económicamente racional. Sin embargo, el proteccionismo es frecuente en la práctica. El proteccionismo coarta el bienestar económico agregado y genera redistribuciones del ingreso hacia grupos sociales partidarios. Los políticos favorecen a estos grupos ya que se encuentran bien organizados y son fuente de apoyo electoral. Por otra parte, se sostiene que los sistemas de representación proporcional en los cuales los líderes partidarios eligen a los candidatos favorecen el comercio más abierto, especialmente en grandes distritos electorales que tienden a subsumir intereses sectoriales. Esto porque se reduce el alcance de la influencia de los grupos de interés sectoriales dado que estos tienen que competir con un amplio distrito electoral de votantes (Rogowski, 1987).

También se debe considerar la estructura de los partidos políticos. Cuando estos son fuertes, tienden a ser menos susceptibles a las demandas de intereses sectoriales múltiples. Mayor susceptibilidad a dichas demandas puede surgir de las coaliciones del gobierno que los sistemas de representación proporcional favorecen, que, a su vez, pueden debilitar la disciplina partidaria. Pero los sistemas de representación proporcional también pueden alentar amplias coaliciones estables entre el capital y el trabajo que desfavorezcan los intereses sectoriales (Cox, 1997 en Cox y McCubbins, 1997). En el largo plazo, las mismas instituciones son endógenas políticamente, y los grupos de interés se pueden movilizar para influir sobre las instituciones políticas tal que aumente su influencia. Pero esto no significa que los intereses van a determinar los resultados en el largo plazo. Como los intereses de estos grupos sean difícilmente el único tema político sobresaliente, y, raramente, el más importante, las instituciones políticas, incluyendo a los partidos políticos, difícilmente reflejan los intereses sobre ese tema.

Sin embargo, si se considera a estos grupos como islas en medio de los sistemas en los que funcionan, no se podría sostener, eventualmente, ni una postura a favor ni en contra. A este respecto importan las reglas de juego dado que estas organizaciones toman ventaja de las mismas, o, por el contrario, estas las restringen. Por ejemplo, en un sistema autocrático, el dictador puede fácilmente prohibir la organización de grupos mientras que en un sistema democrático polarizado los políticos los podrían convertir en constituyentes y, entonces, en actores principales. Todo lo cual conduce a ampliar el análisis ya que los resultados no sólo se generan a partir de la mera existencia de los grupos sino de la interacción entre estos y las reglas de juego preestablecidas. Entonces, las consideraciones de los diferentes sistemas políticos y el sistema partidario son pertinentes.

Las instituciones y la teoría económica: algunos aspectos epistemológicos

La teoría económica se ha ido constituyendo con el tiempo a partir de los conocimientos que se han ido produciendo. Estos conocimientos, aunque tratan con el ser humano y sus elecciones en el plano económico, se han fundamentado en métodos diferentes. Por ejemplo, los economistas clásicos, Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx, pensaban que las fuerzas sociopolíticas eran determinantes importantes del desarrollo económico. El método utilizado, la observación, convirtió a estos economistas en agudos observadores de la sociedad de su tiempo. A partir de la observación dedujeron explicaciones de fenómenos abarcativos de la conducta humana en el plano económico.

Posteriormente, la escuela de pensamiento neoclásica, incrustada en un contexto diferente, se abstrae de dichas fuerzas (Alesina, 2007). Este cuerpo de conocimiento, que tiene su origen con Walras (1834-1910), Menger (1840-1921) y Jevons (1835-1882), emerge en un contexto en el que prevalece el determinismo y el mundo concebido como una serie de relaciones causales. Walras denomina “instituciones” a la racionalidad que lleva a los individuos a usar su libre voluntad y sus juicios para alterar sus medio ambientes para su provecho. Pero, en general, la teoría neoclásica asume que las reglas de interacción social en las formas de una economía de mercado están dadas y son obedecidas. Dados los supuestos de un individuo maximizador de utilidad con preferencias exógenas e información perfecta, las violaciones de las reglas pueden ser fácilmente detectadas y castigadas.

Esto se relaciona con el rechazo que las ciencias de este periodo hacen de la complejidad, en virtud de tres principios, a saber: el principio del determinismo universal, el principio del reduccionismo y el principio de disfunción. El determinismo se asocia con un mecanicismo observado en las ciencias físicas que, extrapolado a las ciencias sociales, lleva a creencias tales como que a un mismo estímulo siempre sigue una misma respuesta. Esto permite el conocimiento de los eventos pasados y la predicción de todos los eventos futuros. El reduccionismo consiste en conocer cualquier componente a partir del conocimiento de los elementos constitutivos básicos. Por último, la disfunción implica el aislar y separar las dificultades cognitivas lo que guía a una separación entre las disciplinas. Todo lo anterior acentúa los límites de la inteligibilidad del conocimiento científico. Y la complejidad, en este contexto, significa confusión e incertidumbre, algo superficial o ilusorio porque no puede expresarse por medio de simples leyes y conceptos (Morin, 2005).

Propio de este siglo, surge la creencia de que las cuestiones científicas y éticas son diferentes. Una es positiva, la otra normativa. Y el científico debe apegarse a lo positivo. De este modo, la creencia generalizada parecería ser que la economía es como la astronomía, que no tiene nada que ver con los asuntos humanos y, de ahí, con el universo ético en el cual viven los hombres.

Así, los economistas ignoran a las instituciones y no tienen curiosidad acerca del mundo al que tratan de explicar. Por ejemplo, desde Samuelson los economistas académicos consideran que el trabajo de campo real sobre el tema que estén tratando es irrelevante, una pérdida de tiempo. La idea detrás de esta creencia es la posibilidad de que las personas mientan. Un punto que hace al método científico correcto es entonces observar lo que las personas hacen y no preguntarle por qué hacen eso. Una ilustración viene dada por una encuesta realizada por Arjo Klammer y David Colander, de la Universidad de Chicago, llevada a cabo entre graduados de economía que preguntaba acerca de las habilidades que hacen a un buen economista. Aproximadamente, dos tercios de las respuestas mencionaron a la habilidad matemática y la capacidad de pensar rápidamente modelos matemáticos. Solo tres personas y medias mencionaron el conocimiento del mundo económico. Por su parte, Ronald Coase, cuando era estudiante de la Escuela de Economía de Londres, tuvo la idea de conversar con los empresarios. Idea que trató de transmitir a otros economistas, pero sin éxito (McCloskey, 2002).

En el caso particular del crecimiento, la teoría neoclásica explica que el crecimiento es función de la acumulación de capital físico. Y en los años 60, luego del éxito del Plan Marshall en Europa y la mala experiencia de la ayuda externa en los países menos desarrollados, se amplía el concepto de capital para incorporar el capital humano. Visto desde esta perspectiva, el problema de los países pobres radica en la escasez de capital, físico y humano, lo cual se traduce en altas productividades marginales que asegurarían la acumulación de estos factores en el tiempo. Así, en el periodo de posguerra los economistas piensan que la diferencia clave entre países ricos y pobres es la cantidad acumulada de capital físico per cápita. Para que el país se situara en la trayectoria de crecimiento sostenido es necesario un incremento de la relación inversión / ingreso del 5% al 12% o más. Como los países pobres ya no pueden disminuir más su consumo la ayuda externa se hace necesaria para que estos países puedan escapar de la trampa de pobreza. Respecto a las reglas de juego que rigen en cada país particular no se dice nada.

Paralelamente, en los años 40 y principios de los 50, surge la “economía del desarrollo” como subdisciplina. Esta escuela reconoce a las instituciones aduciendo que los países desarrollados tienen un conjunto de instituciones diferentes de los países en desarrollo y aun no desarrollados. Hacen hincapié en la necesidad de instituciones diferentes para lo cual desarrollan un conjunto de supuestos alternativos acerca de cómo funcionan las economías no desarrolladas. Enfatizan el papel de las instituciones estatales autoritarias, capaces de intervenir directamente y de participar en actividades económicas. Según esta escuela, el impulso para el crecimiento se genera en el centro del poder político y no en la sociedad misma, para luego derramarse “hacia afuera”. Noción que se vio reforzada por el aparente éxito de la planificación centralizada de Stalin en Rusia (Ruttan, 1997). En este sentido, si bien recalcan el papel de las instituciones, prestan escasa atención a la evolución o en la profundización de las mismas.

Esta vieja visión institucionalista no constituye un cuerpo unificado de conocimientos teóricos y tiene un carácter holista, anti-formalista y anti-individualista, es decir, anti-neoclásico. Como tal, neoclásicos y viejos institucionalismos constituyen dos ámbitos de conocimientos impermeables uno del otro, y las instituciones pasan a ser materia relegada al campo de lo sociológico (Rutherford, 2001 en Arias y Caballero, 2004).

Hacia los años 80 la teoría económica convencional retoma el tema del desarrollo. La evidencia muestra que la iniciativa privada y un conjunto adecuado de incentivos son

necesarios, importan los precios relativos, la estabilidad macroeconómica y la privatización. Esto porque se observa en estos años un crecimiento modesto en países con altas tasas de acumulación de capital físico, como Polonia. Y en países de África subsahariana y América del Sur se nota un incremento de la educación junto a crecimiento económico bajo o nulo.

Sin embargo, es recién hacia los años 90 que la teoría incluye la explicación de las políticas económicas y las instituciones fundamentales. En algunas formulaciones estos arreglos institucionales se llaman “capital social” (Coleman, 1990). El encuentro entre las economías en desarrollo y los economistas neoclásicos revela el apuntalamiento institucional de las economías de mercado. En forma parecida a los economistas del desarrollo, se sostiene que existen instituciones en los países desarrollados que no se observan en los no desarrollados. Por ejemplo, un sistema claramente delineado de derechos de propiedad, un aparato regulatorio para restringir el fraude, el comportamiento anti competitivo y el riesgo moral, una sociedad moderadamente cohesiva que exhiba confianza y cooperación social, instituciones sociales y políticas para minimizar los riesgos y para el manejo de conflictos sociales. Se indica entonces que, en ausencia de las instituciones adecuadas, los incentivos no funcionarían o generarían resultados perversos.

Pero el desarrollo del punto de que los mercados deben ser sostenidos por instituciones de no mercado lleva más tiempo. Tres conjuntos de desarrollo desigual conspiran para poner a las instituciones en las agendas de los reformadores:

1. La fallida reforma de los precios y privatizaciones en Rusia en ausencia de un aparato de soporte legal, regulatorio y político
2. La insatisfacción con las reformas orientadas al mercado en América Latina y el creciente conocimiento de que estas reformas prestan escasa atención a los mecanismos de seguridad social y redes de seguridad
3. La crisis financiera asiática a partir de una liberalización financiera sin regulación de ningún tipo.

Esto cambia la pregunta para el *policy-maker* de: ¿Importan las instituciones? a ¿Cuáles instituciones importan y cómo se logran? (Rodrik, 2008).

De este modo, la economía estándar incorpora el análisis de los determinantes y consecuencias de las instituciones. Con ello la teoría se expande, modifica los supuestos básicos y amplía el sujeto de estudio. Los supuestos básicos son racionalidad limitada y presencia de racionalidad activa. El sujeto de estudio se expande en muchas direcciones (Hirschleifer, 1985 en Clague, 1997) incluyendo a los políticos, burócratas, votantes, partidos políticos, miembros de diversas organizaciones, criminales, mafias, todo lo cual implica que la maximización de la utilidad con preferencias exógenas ya no resulta tan atractiva. Por ejemplo, cuando en el corazón del problema del desarrollo se ponen las políticas económicas y las instituciones la atención se concentra en el comportamiento de los políticos, los partidos políticos, los votantes y los grupos de interés. Es decir, existe interacción entre el proceso económico y el político. Y desde que las políticas económicas y sus resultados afectan las opiniones de los votantes y el surgimiento y fortalecimiento de grupos de interés, los analistas necesitan estudiar dicha interacción.

- a) Supuestos básicos: racionalidad limitada- racionalidad activa- Relación con las reglas y las normas sociales.

Racionalidad limitada

Las reglas y normas que estructuran el intercambio se desarrollan bajo las siguientes características:

- Estructura mental limitada (North, 1993). Los psicólogos y los economistas sostienen que los individuos no actúan racionalmente, no siguen los axiomas de comportamiento de Von Neumann y Morgenstern. Esto es, los individuos no son capaces de actuar consistentemente en todo tiempo y circunstancia. Sin embargo, esto los hace más racionales porque las personas son capaces de reconocer sus propias debilidades. En otros casos, directamente los individuos no desean actuar racionalmente (London, 1999). Esta clase de racionalidad supone patrones de comportamiento individuales diferentes según la complejidad del problema a resolver. Los individuos no reaccionan a los mismos estímulos de la misma manera. Y algunos individuos encuentran que resolver problemas está más allá de sus capacidades.

- Información incompleta, información imperfecta y costosa. La inclusión de información costosa y la no existencia de información perfecta implican que el individuo ya no tiene certeza. Es decir, hay incertidumbre y la ignorancia es perversa. La incertidumbre separa la intención detrás de una acción y sus consecuencias. Una acción dada puede producir un número de resultados y un resultado dado puede resultar de muchas acciones o intenciones. Además, la complejidad puede llevar a adoptar atajos. De este modo, aparece el comportamiento que busca satisfacer y no optimizar (Simon, 1972; Radner, 1975, en London, 1999). Luego, se necesitan tiempo y esfuerzos para adquirir y procesar información. A ello se suma la limitación inherente de la capacidad humana para procesar dicha información (o capacidad humana limitada). Esto conduce a:
 1. Las personas no optimizan todo sino que muchas veces usan la “regla del dedo gordo”
 2. La consideración de la confianza, confiar en los otros es importante, en parte porque disminuye la incertidumbre y el costo de adquirir información.

Además, los mercados políticos emergentes son aún más imperfectos que los mercados económicos. Los costos de transacción son más altos porque es difícil medir qué es lo que se intercambia en un mercado político. Al respecto, la escuela de Zurich refuta el axioma de que todo individuo maximiza la utilidad esperada. Encuentran que la mayoría de los sujetos experimentales resultaron ser “reciprocadores fuertes”. Tienen “propensión a cooperar y compartir con otros de disposición similar, aún cuando eso suponga cierto costo personal; y están dispuestos a castigar a aquellos que violan las normas cooperativas, así como otras normas sociales, aún cuando el castigo sea costoso en términos personales y no se puedan prever ganancias netas personales en el futuro” (Fong et al, 2005 en Bunge, 2009).

Otra línea de análisis nace en la psicología social, la sociología y la filosofía. La sociología y la filosofía enfatizan el rol del discurso verbal y de las conexiones personales para las interacciones humanas. Dentro de la psicología social, Frey presenta los comportamientos anómalos y las motivaciones humanas. Existen dos tipos de motivaciones humanas, además de las que se revelan normalmente en la ley de la oferta y la demanda: las motivaciones extrínsecas y las intrínsecas. La primera hace referencia

a la conducta inducida por las manipulaciones de los premios y sanciones desde el exterior. Mientras que la segunda se refiere a la gente que lleva a cabo una actividad por su propio gusto o razones personales. Respecto a las instituciones, una Constitución que define un régimen político debe ser diseñada para ser capaz de verificar el comportamiento de los hombres de malas intenciones que tratan de explotar al sistema (Brenan y Buchanan, 1983 en Toboso, 1996). Contrariamente Frey, basado en el hecho de que los controles externos son perniciosos para la motivación interna, afirma que el argumento anterior conduce a la formulación de constituciones en que los buenos ciudadanos terminan siendo considerados como delincuentes (London, 1999).

Los economistas tienden a pasar por alto las conexiones personales y los intercambios verbales como elementos explicativos del comportamiento de los individuos. Mientras, gran parte de las actividades se basan en estas comunicaciones. En una democracia el discurso público pone los temas de discusión en las agendas individuales. En los medios de comunicación el intercambio de argumentos contribuye a aumentar la percepción de los problemas. El comportamiento irracional (en el sentido de que se aleja del comportamiento de Von Neuman Morgenstern) tiene asociado dos tipos de costos:

1. Costo proveniente de oportunidades fallidas
2. Costo monetario directo.

Los individuos se comportan de dos maneras, o no los evalúan o no los tienen en cuenta. Y las ganancias potenciales de cambiar su conducta no compensan el esfuerzo que ello implica. Ello lleva a que las anomalías se trasladen al agregado (London, 1999)

Algunas investigaciones señalan que se juzga la idoneidad de un candidato instantáneamente por la apariencia de su cara sin molestarse por examinar su curriculum (Todorov et al, 2005, en Bunge, 2009). Rara vez se toman decisiones complejas sobre la base de una deliberación cuidadosa (Dijksterhuis et al, 2006, en Bunge, 2009). La mayoría de los votantes son abismalmente ignorantes en lo que respecta a la política y los candidatos cuentan con ello (Hardin, 2002, en Bunge, 2009). Estos avances corroboran la falta de racionalidad en el sentido de Von Neuman y Morgenstern.

Racionalidad activa

Supone la acción del individuo para cambiar las reglas. Los agentes económicos harán todo lo posible para enriquecerse a ellos mismos buscando constantemente formas de aumentar su poder. No se contentan con reaccionar pasivamente a las señales del mercado. El querer cambiar las reglas conduce frecuentemente a la formación de coaliciones políticas (Nagatani, 1981). En este contexto interesa la aplicación del razonamiento económico a las reglas del juego en dos sentidos:

1. La decisión de los individuos si obedecen o no las reglas existentes
2. La acción colectiva de las personas para cambiar el conjunto de reglas heredadas.

Por su parte, hay nueva evidencia empírica acerca de las motivaciones humanas. Estas son: Los niños humanos son empáticos y altruistas (Warneben y Tomasello, 2006 en Bunge, 2009). Se castiga a los aprovechados (Fehr y Gächter, 2000, en Bunge, 2009). De ordinario, la gente castiga a los “aprovechados” aún a sabiendas de que corren un riesgo. Normalmente, los hombres castigan a sus oponentes que no juegan limpio pero empatizan con aquellos que sí lo hacen (Singer et al, 2006, en Bunge, 2009). Las consideraciones morales pueden tener más peso que los cálculos “racionales”, aún en los casos en que juzguemos a personas que no nos gustan. Estas proposiciones dejan ver que los hombres no son ni completamente malos ni completamente buenos.

De este modo, se observan eventualmente dos patrones de comportamiento vinculados a la racionalidad que permiten esbozar el siguiente axioma:

Axioma

Todo individuo actúa en base a sus representaciones mentales formadas a partir de diversos patrones en los que confluyen su historia, experiencias, capital humano, conjunto de creencias, entre las cuales cuenta la ideología y la cultura, entre otras. Esto determina sus motivaciones y de las mismas se desprenden sus reacciones y acciones en un medio ambiente complejo. Dentro de esa estructura opera la racionalidad limitada dando forma a sus posibles vías de acción y a la posibilidad de cambios a su favor. La racionalidad activa opera externamente; es la respuesta concreta que determina que el ser humano en muchas áreas sea proactivo más que reactivo. Esta racionalidad es una función que va de la estructura mental del individuo o imagen a su campo de acción. Se observaría, en principio, una ambivalencia; a la vez que el individuo se reconoce limitado para la resolución de problemas no lo considera de igual modo en su parte

activa. Es decir, cuando trata de alterar las reglas a su favor no considera que sus acciones sean erróneas. Esto explicaría el accionar de múltiples grupos de interés que resultan en configuraciones macroeconómicas a largo plazo negativas para la sociedad en su conjunto, aún para estos grupos.

b) Sujetos de estudio

La ampliación del sujeto de estudio ha reforzado la modificación de los supuestos básicos. En particular, el estudio de la cooperación vía la Teoría de los Juegos Repetidos lleva a reconocer el importante rol de los puntos focales que pueden convertirse en símbolos con contenido afectivo. El estudio de la evolución de las normas es un ejemplo de una teoría económica con preferencias endógenas. Dicha evolución conduce a teorías acerca de cómo se desarrollan los sentimientos morales (Sudgen, 1986, en Clague, 1997).

Este paso representa el cruce de una línea tradicionalmente considerada por los economistas como un límite de la disciplina. Algunos economistas han sentido que un fenómeno no ha sido explicado apropiadamente a menos que surja de un modelo basado exclusivamente en el egoísmo racional. Toda motivación altruista o elecciones restringidas por normas culturales generarían explicaciones insatisfactorias. Pero la ampliación del sujeto de estudio, así como la reorientación de los supuestos básicos, da lugar a una concepción más rica de la motivación humana y permite tolerar límites crecientes en el cálculo racional de la ventaja individual (Clague, 1997). Por ejemplo, hay trabajos sobre los beneficios para los individuos de tener una conciencia (Frank, 1988, en Clague, 1997) y en las ganancias de eficiencia resultantes de compartir modelos mentales (Denzau and North, 1994, en Clague, 1997).

De este modo, se puede observar la eventual existencia de inconsistencia entre la racionalidad individual y un resultado social eficiente. Por ejemplo, la maximización de los beneficios sociales sujeto a restricciones de recursos es igual a su problema dual, la minimización de las rentas de los recursos sujeto a restricciones de beneficios no negativos. Este último equivale a poner todos los recursos en una pileta y dejar que sus usuarios compitan por estos. Pero los dueños de los recursos, racionales, tratarán de buscar el máximo precio posible para los recursos de su propiedad, por ejemplo, a través de actividades de *lobbying*. Como la información es imperfecta y asimétrica, la

interacción entre los seres humanos no conduce a un resultado social eficiente. Las leyes y las reglas no pueden eliminar el comportamiento anómalo. Así, la racionalidad activa deriva en que las actividades económicas se conviertan en inherentemente políticas por naturaleza (Nagatani, 1981). Así también, el PBN no se alcanzaría únicamente a partir de una dotación dada de recursos. Dejando de lado las cuestiones de ineficiencias en la asignación existen fuentes de ineficiencias motivacionales y organizacionales (Leibenstein, 1966, en Nagatani, 1981).

Todo lo anterior es el conjunto de conocimientos que confluyen en la Nueva Economía Institucional. Surge, así, un conjunto unificado de ideas, esto es, una teoría general que guía a la investigación y ofrece ideas prácticas a los *policy-makers*. Es por ello que no hay un nombre común que sirva para identificarla. Los investigadores, que pertenecen a tradiciones y especialidades intelectuales diversas, usan distintos nombres. Olson, a fin de explicarla, hace una analogía con los afluentes que forman un gran río. Cada uno de los investigadores en cada rama elige un nombre para dicha rama aunque últimamente las corrientes fluyen conjuntamente. Una de las grandes corrientes es la Nueva Economía Institucional que es la confluencia de algunos tributarios sustanciales (Olson, 1997). Otras grandes corrientes de investigación confluyen al mismo punto, como la llamada “acción colectiva” que es, a su vez, la confluencia de algunas fuentes y tiene varios nombres como *public choice*, *social choice* y *neoclassical political economy*. Aquí se incluyen los trabajos sobre acción colectiva y los descubrimientos de Arrow sobre relaciones sociales intransitivas en “Elección Social y Valores Individuales” (Arrow, 1963, en Olson, 1997), el trabajo sobre constituciones de Buchanan y Tullock en “El Cálculo del Consenso” (Buchanan y Tullock, 1962), el enfoque de Down de las elecciones políticas en “Una teoría económica de la democracia” (Down, 1957, en Olson, 1997) y el trabajo sobre formación de coalición en “Teoría de las Coaliciones políticas” (Riber, 1962, en Olson, 1997).

Otra de las corrientes la constituye el campo de la Ley y Economía que surge del trabajo de Calabresi, Posner y otros. Otra es la sociología de la “elección racional” surgida en parte del trabajo de Coleman. Una más es el enfoque de conflictos e interacción estratégica que surge de las ideas de Schelling y otros. Finalmente, se encuentran los trabajos de North y Williamson.

Por su parte, Clague (Clague, 1997) toma el concepto de NEI consistente con el utilizado por Lin y Nugent (Lin y Nugent, 1995) y diferencia a las distintas ramas de esta literatura como sigue:

1. Economías de transacción o mercados y jerarquías- rama que se asocia de cerca con el trabajo de Williamson (Williamson, 1975, 1985, en Williamson, 2009). Su primer trabajo trata con una cuestión ignorada por bastante tiempo en la literatura económica, aunque fue planteada por Coase en 1937, a saber, ¿Por qué ciertas transacciones se dan dentro de organizaciones antes que entre firmas diferentes en un mercado? El tópico es central para la organización industrial con implicancias importantes para el entendimiento de la integración vertical, uniones y políticas *antitrust*. Y es en este sentido que Williamson trata con el núcleo central del sujeto de estudio de la economía. De todos modos, este autor alteró los supuestos básicos del análisis económico con su énfasis en la complejidad de la vida económica, incertidumbre perversa, racionalidad limitada y oportunismo. Sostuvo que para entender por qué las firmas internalizan las transacciones, hay que considerar no sólo las limitaciones de los seres humanos, sino también sus capacidades y disponibilidad para desarrollar relaciones de confianza. La economía de costos de transacción continuó estudiando las relaciones de empleo, la naturaleza de los contratos y algunos de los tópicos que se tratan en el siguiente punto.
2. Economías de información imperfecta- categoría que debería llamarse “economías de la información costosa y asimétrica”. En esta rama la literatura comenzó con dos problemas en la industria del seguro, selección adversa y riesgo moral. Llegó a incluir el *screening* y discriminación estadística, modelos de Principal- Agente, teorías del Diseño de Mecanismos, la teoría económica de las organizaciones, la teoría del regateo y teorías de contratos incentivo-compatibles. Contrariamente a la economía de los costos de transacción, esta literatura en general es técnica, no introduce consideraciones morales. La estructura de información se descifra con precisión y las personas son, usualmente, maximizadoras de la utilidad individual. Es interesante señalar que algunas de las contribuciones pioneras fueron inspiradas por reflexiones sobre problemas observados en los países pobres, como el principio de los *lemons* (Akerlof, 1970), el trabajo sobre *screening* (Stiglitz, 1974) y la amplia literatura

sobre *sharecropping* que evolucionó hacia la literatura sobre contratos óptimos y surge con la teoría del Principal-Agente. Esta observación ayuda a explicar porque la corriente principal de la economía es más aplicable a los países menos desarrollados de lo que se creía en los años 50 y 60.

3. Economía de los derechos de propiedad que surge en 1960 (las reformas clásicas incluyen a Alchian y Demsetz (Alchian, 1965; Demsetz, 1967). Indica que la estructura de los derechos de propiedad es crucial para la eficiencia económica y el progreso económico. Existe una variedad de estructuras eficientes, dada la existencia de contratos y su cumplimiento. Por tanto, la ineficiencia surge en caso de la prohibición de contratos por ley o que, de existir, no se puedan hacer cumplir. Las estructuras de los derechos de propiedad han variado a lo largo de la historia por lo que se estudia por qué cambia en periodos específicos y cómo estas estructuras afectarán a la eficiencia y el progreso económicos. La delimitación y el hacer cumplir los derechos de propiedad es un proceso costoso; una de las apreciaciones tempranas de esta literatura fue que las sociedades, generalmente, no definen ni hacen cumplir derechos de propiedad sobre recursos que no son escasos, pero a medida que recursos particulares se tornan escasos, las sociedades tienden a establecer derechos de propiedad sobre ellos (Demsetz, 1967; Feeny, 1988, en Clague, 1997). Una explicación de las estructuras de derecho de propiedad requiere, por un lado, entender el comportamiento del Estado, el cual, normalmente, juega un rol importante en la definición y cumplimiento de los derechos de propiedad. Y, por otro, considerar las costumbres, normas sociales, estructuras intelectuales y la ideología (North, 1991). No hay teorías comprensivas de este fenómeno, aún en economía, pero los economistas han intentado usar las herramientas de la economía para “ver” dentro de estas materias. Algunos de estos intentos se describen en el siguiente punto.
4. Acción colectiva- esta teoría trata las condiciones bajo las cuales grupos de personas con un interés común van a percibir dicho interés y actuar para alcanzarlo (Olson, 1965, en Clague, 1997; Sandler, 1992, en Clague, 1997). Olson aplicó el concepto de bien público, definido por el criterio de no exclusión y el problema asociado del *free-rider*, a una gran variedad de objetivos de grupos, en la presencia de información costosa e ignorancia racional. Los grupos

actuarán cuando el número de personas es pequeño, cuando interactúan frecuentemente y se pueden comunicar fácilmente con los otros y cuando comparten valores y creencias comunes. Los grupos grandes pueden actuar colectivamente pero, usualmente, sólo cuando los políticos crean organizaciones que den recompensas a las empresas e “incentivos selectivos” a los miembros. Algunos grandes grupos potenciales permanecen latentes. Hay personas que hacen sacrificios pequeños como obras de caridad, aún cuando el pago personal es menor al costo, y otras, en ocasiones poco frecuentes, hacen grandes sacrificios, incluyendo el aún sacrificar sus propias vidas, por metas colectivas. No obstante, la mayoría de las personas no hacen contribuciones importantes a los bienes públicos a menos que haya un beneficio privado suficiente para sus acciones.

5. La evolución de la cooperación y las normas- la cooperación puede surgir espontáneamente entre dos partes, aun cuando ambas sean egoístas y estén en conflicto potencial. En los años 80 y 90 la literatura en Teoría de los Juegos exploró las condiciones bajo las cuales surgiría la cooperación. La probabilidad de cooperar depende de la naturaleza del juego y en la probabilidad de un juego continuo con el mismo socio. Esta literatura surgió con la literatura sobre acción colectiva a medida que los investigadores trataban de entender la cooperación en grupos de todos los tamaños y de diseñar estructuras institucionales que hagan de la cooperación la mejor estrategia. La Teoría de los Juegos no cooperativos se aplicó en la explicación de instituciones que preservan y mantienen recursos de propiedad común (Ostrom, 1990, en Clague, 1997; Ostrom, Gardner y Walker, 1994, en Clague, 1997). Para explicar la cooperación observada en la vida real y en el campo experimental, estos investigadores modificaron los supuestos de la teoría de juegos clásica para poner menos énfasis en la habilidad o disponibilidad de los participantes para calcular sus mejores estrategias y más énfasis en sus habilidades para encontrar heurísticas que funcionen o normas que estructuren sus esfuerzos para cooperar. Esta teoría también se usó para explicar el fenómeno del orden social en sociedades sin Estado (Bates, 1983, en Clague, 1997; Eggertson, 1990, en Clague, 1997) Bates, por ejemplo, trata el caso de los Nuer en Africa. Al respecto, Johnson (Johnson, 1994, en Clague, 1997) señaló que este orden social se relaciona con símbolos compartidos, o

puntos focales culturales. Estos símbolos estructuran la forma en que las personas piensan acerca de sus opciones.

La Nueva Economía Institucional, particularmente, se enfoca en las elecciones que las personas hacen en sus vidas enriqueciendo el modelo de elección racional simple con la perversión de los problemas de información y las limitaciones humanas en el tratamiento de la información, la evolución de las normas y la disposición de las personas para formar lazos de confianza. Busca explicar las elecciones individuales dado un conjunto de instituciones y, más importante aún, cómo las creencias y las elecciones individuales afectan la evolución de las instituciones mismas.

Por ejemplo, una ilustración de la Nueva Economía Institucional viene dada por la consideración de la cultura en los resultados económicos. En principio se asumía que las personas tienden a desear las mismas cosas en las distintas culturas y como las variables culturales no pueden medirse satisfactoriamente, de incluirlas, las explicaciones que se lograrían serían inconsistentes. Pero los economistas que utilizan explicaciones culturales, como Balassa (Balassa, 1988, en Clague, 1997) en su trabajo sobre el desarrollo económico exitoso en los países del Sudeste Asiático, enfatizan que lo importante son las políticas y los incentivos. Este autor señala que los incentivos individuales dependen de los patrones de comportamiento y de las normas culturales del resto de la sociedad.

Conclusiones

En resumen, las instituciones constituyen un elemento vital en la explicación de los fenómenos económicos. Esto porque condicionan las conductas de individuos y de grupos, restringiendo sus oportunidades de acción y asegurando así cierta consistencia conductual. Así, las reglas de juego son instrumentos de compromiso, condición necesaria para la implementación y el éxito de políticas económicas.

En la literatura económica las instituciones han sido omitidas hasta el punto de ser ignoradas por completo por la escuela neoclásica. El determinismo, considerado imperante en la construcción de los conocimientos científicos, la causalidad y el rechazo de la complejidad conspiran para eliminar del cuerpo teórico todo aquello vinculado a la

conducta del hombre, y, de allí, a la ética. Lo normativo no constituye verdadero conocimiento científico, ergo debe ser eliminado de los constructos teóricos. Así, hacia 1956, cuando surge la teoría del crecimiento neoclásica, no hay lugar para las reglas de juego al explicitar la acumulación del capital físico, condición necesaria para el crecimiento. Esto marca una diferencia abismal con los autores clásicos quienes las ponen en el centro de las explicaciones de la prosperidad de los países (Vial y Orihuela, 2004).

Es con la economía del desarrollo que las instituciones comienzan a reaparecer luego de que Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx las considerasen explícitamente en sus escritos. Sin embargo, este viejo institucionalismo, de carácter holista, anti-formalista y anti-individualista, por tanto, anti neoclásico, constituye un ámbito de conocimiento impermeable del neoclásico. En conclusión, las instituciones pasan a ser materia relegada al campo de lo sociológico (Rutherford, 2001 en Arias y Caballero, 2004).

La brecha entre los autores clásicos y los neoclásicos se va cerrando desde los años 90 en adelante, a partir de los aportes de North (North, 1991). Algunos arreglos institucionales, en algunas formulaciones, se llaman “capital social” (Coleman, 1990). El proceso se potencia desde que en el mundo eventos diversos conspiran para poner a las instituciones directamente en las agendas de los *policy-makers*. Luego, otros economistas exploran los nexos entre instituciones y desempeño económico siguiendo un enfoque teórico, y tantos otros buscan relaciones empíricas sistemáticas para explicar el crecimiento económico.

El “nuevo institucionalismo” emerge, no sólo en la economía, sino también en la ciencia política, la sociología, entre los *policy-makers*, expertos y agencias multilaterales. La importancia de las instituciones queda expresada en la frase “las instituciones importan”, que también es el título de un influyente informe del Banco Mundial (Burki y Perry, 1998 en Arias y Caballero, 2004). A su vez, se da un acercamiento entre la economía y la política, los procesos ya no se consideran independientes uno del otro, más bien, se reconoce la existencia de *feed-backs* entre ambas esferas de acción.

De este modo, surge la Nueva Economía Institucional, un conjunto unificado de ideas, una teoría general, sin un nombre común. Esta rama de la economía se enfoca en las elecciones que las personas hacen en sus vidas enriqueciendo el modelo de elección

racional simple con la perversión de los problemas de información y las limitaciones humanas en el tratamiento de la información, la evolución de las normas y la disposición de las personas para formar lazos de confianza. Busca explicar las elecciones individuales dado un conjunto de instituciones y, más importante aún, cómo las creencias y las elecciones individuales afectan la evolución de las instituciones mismas.

A la luz de estos conocimientos, que involucran nuevos sujetos de estudio y supuestos modificados respecto a la teoría neoclásica, se puede exponer en forma ampliada el proceso de crecimiento económico pudiendo entrever que la explicación neoclásica no es errónea sino que, incorporadas las instituciones, se podría llegar a entrever por qué algunos países se ubican en alguna trayectoria de crecimiento subóptima.

Siendo las instituciones las reglas de juego (North, 1991), y las organizaciones los jugadores, las primeras proveen de incentivos para la creación de las segundas. Así, las empresas son organizaciones económicas y los partidos políticos son organizaciones políticas (Mantzavinos, North y Shiraq, 2003). Las empresas, se entiende, desean producir y maximizar sus beneficios; los políticos buscan maximizar sus ganancias también. Y las reglas, que son durables, son las que constriñen a ambos grupos e influyen en las asignaciones del poder político en el futuro. Las instituciones condicionan las acciones y las estrategias de los agentes y son resistentes a éstas (Diermeier y Krehbiel, 2003). De allí, las instituciones determinan la forma de agregación de las preferencias políticas de varios grupos en sus elecciones sociales. Estas características determinan que las instituciones sean valoradas como instrumentos de compromiso (North y Weingast, 1989 en Clague et al, 1997; Shepsle, 1979; Romer y Rosenthal, 1978 en Meredith, 2004; Shepsle y Weingast, 1984).

Desde el punto de vista del crecimiento, esto es de trascendental importancia. La tesis de que las meras políticas económicas conducirían al crecimiento no se valida empíricamente. Se observa que, o bien no se implementan las políticas adecuadas o, de implementarse, los resultados no son los esperados. Las políticas pueden cambiar, pueden ser neutralizadas por los agentes, pueden ser utilizadas por los políticos para maximizar sus propios beneficios, si las reglas lo permiten. Esto es, la inconsistencia temporal tiene más probabilidad de ocurrencia en países cuyos escenarios institucionales estén diseñados para minimizar el efecto compromiso de las reglas de

juego. Esto porque existe un nexo entre instituciones y políticas, un *feed-back*, que las entrelaza en el tiempo. Las instituciones serían los vehículos que transportan las políticas. Entonces, la existencia de buenas instituciones es una condición necesaria, si no suficiente, para la implementación de buenas políticas (Vito Tanzi y Pellechio, A. 1997). Y las buenas políticas, de sostenerse, son el vehículo que llevaría al crecimiento de largo plazo.

Es en este marco que investigaciones recientes revelan la importancia de las instituciones a la hora del diseño e implementación de las políticas económicas propicias al crecimiento. En particular, “el esquema de Naim” establece reformas sucesivas en dos etapas (Klitgaard, 1991, en Clague 1997; Haggard, 1997; Naim, 1985 en Clague, 1997). Las reformas son institucionales-intensivas, implican reformar la burocracia, sobrepasar la resistencia de grupos de intereses bien organizados, cambiar las actitudes de las personas y las expectativas sobre el rol del gobierno en la sociedad. En general, la experiencia apoya esta estrategia y modelos de *political economy* han sido desarrollados para explicar el fenómeno (Bates y Krueger, 1993, en Clague, 1997; Williamson, 1993, en Clague, 1997; Tommasi y Velasco, 1996, en Clague, 1997). En estos modelos se explicitan algunas ideas, por ejemplo el hecho de que cada una de las reformas afecta adversamente a un grupo de interés particular, lo cual puede dar lugar a una coalición en la que todos los miembros se beneficiarían.

Aparece de este modo una organización de importancia a la hora del diseño e implementación de las políticas, los grupos organizados o grupos de interés. Las instituciones se ven comúnmente como una variable que interviene entre las preferencias de los grupos de interés y la formación de la política (Witold y Mansfield 2006; Lohma y O’ Halloran 1994; Bailey, Goldstein y Weingast 1997). Esto porque los grupos interactúan en un sistema regido por reglas particulares. Dada una política determinada, el resultado final de la interacción entre los grupos y el gobierno depende de las instituciones imperantes. Si el gobierno logra insertar a estos grupos en el sistema tal que las medidas no sean percibidas como pérdidas absolutas, entonces puede obtenerse el éxito.

Entonces, las reglas de juego pueden alentar a los grupos de interés, o disuadirlos; pueden facilitar u obstaculizar el accionar de dichos grupos. En gobiernos democráticos los grupos logran un nivel de organización determinado sólo a través del apoyo de los

líderes del gobierno y la proscripción de los grupos rivales (Haggard, 1997). Pero, la competencia entre los políticos para tener influencia sobre los grupos de interés genera diferentes resultados. Además, en estos sistemas debe considerarse la estructura de los partidos políticos. Las reglas de elección proporcionales favorecen las coaliciones y debilitan la disciplina partidaria, aumentando la susceptibilidad de los partidos a las demandas sectoriales. En contraposición, se pueden originar a su vez coaliciones estables entre el capital y el trabajo que desfavorezcan los intereses sectoriales (Cox, 1997 en Cox y McCubbins, 1997).

En el largo plazo, las instituciones mismas son endógenas políticamente, y los grupos de interés se pueden movilizar para influir sobre las instituciones políticas tal que aumente su influencia. Pero esto no significa que los intereses vayan a determinar los resultados. Como los intereses de estos grupos son difícilmente el único tema sobresaliente, y, raramente, el más importante, las instituciones políticas, incluyendo a los partidos políticos, difícilmente reflejan los intereses sobre ese tema.

Así, diversos estudios tienden a mostrar que la mayoría de los países latinoamericanos presentan capacidades institucionales pobres, tanto en términos absolutos como relativos (Vial, 2002 y Kaufmann y Kraay, 2002 en Vial y Orihuela, 2004). Los resultados se condicen con una percepción generalizada de que la corrupción, la inestabilidad de las reglas de juego y la excesiva burocracia son limitantes del progreso económico. Algunos autores señalan que el desempeño económico resulta de las decisiones que toman los agentes en base a sus percepciones sobre el valor presente y futuro de variables que, en su mayoría, dependen de acciones de política pública. En Argentina, la inestabilidad política, sumada a ciertas características institucionales, impide que se evolucione hacia una trama institucional que permita la realización de acuerdos intertemporales para la implementación de políticas de largo plazo y de calidad (Spiller y Tommasi, 2000).

En resumen, las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad. De allí, las instituciones económicas y políticas son los determinantes subyacentes de la performance económica. La evolución de dichas instituciones es función del proceso de aprendizaje de los individuos, proceso del cual se derivan las creencias (North, 1994). De modo que el análisis involucra supuestos subjetivos relacionados con las

percepciones. Finalmente, es este contexto ideológico el que define el rango aceptable de las elecciones y permite analizar las desviaciones del cálculo racional de la teoría neoclásica. En definitiva, las instituciones importan.

Capítulo 2

El Estado, las instituciones políticas y la performance económica. “Las instituciones importan”: algunos aspectos de la incidencia de las instituciones políticas sobre la performance económica

Introducción

En las ciencias políticas una de las cuestiones centrales es la presencia del Estado. Las razones para su existencia se explican a lo largo de líneas de pensamiento diversas. Por otra parte, en economía, específicamente respecto al crecimiento, se observa empíricamente que no existen ejemplos de anarquías prósperas (Olson, 1997). Por lo tanto, desde el punto de vista político y económico es condición necesaria la existencia de un Estado.

Siguiendo a Mantzavino, North y Shiraq (Mantzavino, North y Shiraq, 2003), quienes plantean una visión evolucionista, el origen del Estado como agente de *enforcement* puede hallarse en las instituciones. Una función esencial de cualquier Estado es la de proveer seguridad, protección y un marco confiable para el desarrollo de las relaciones interpersonales. Así, el Estado emerge una vez que la sociedad es lo suficientemente grande para que las relaciones entre sus miembros se tornen impersonales.

Según estos autores, cuando una sociedad es lo suficientemente grande para que predominen las relaciones impersonales, la disminución de las relaciones de reciprocidad se acentúa con la pérdida de la confianza y aumentan de este modo las probabilidades de encontrarse con *free-riders* que hallan beneficioso el no cooperar con el resto. Entonces, el aprendizaje colectivo evoluciona para entender que, si bien la cooperación es beneficiosa, existen estas personas que buscan los beneficios con el deseo de no asumir los costos y, por ende, se deben penalizar tales comportamientos. Pero el costo de emprender actividades de penalización aumenta en forma proporcional al crecimiento poblacional. Los individuos pueden organizarse en grupos pequeños para penalizar a los *free-riders*, pero ello implica costos de transacción elevados. Entonces pueden surgir individuos creativos que se dediquen a producir protección a cambio de bienes o dinero.

Un argumento similar es el presentado por Olson al explicar el origen del Estado a partir de la existencia de bandidos vagabundos de cuya actividad se quiere proteger a la población. Pero son bandidos estacionarios los que, conociendo del fenómeno del robo, desean monopolizar el crimen en un lugar determinado, cobrando a cambio de protección por sus propios crímenes (de no pagar los lugareños) y contra los que terceros pudiesen cometer.

El autor explica que el origen de algunos gobiernos, para grupos más grandes que tribus, se halla en estos comportamientos. Esto es, el gobierno surge, no porque exista un contrato social o algún tipo de transacción voluntaria, sino por el interés propio “racional” entre aquellos que se pueden organizar para ejercer violencia. Según este autor, esto se observa con los “señores de la guerra” en China en la década de 1920. Estos sujetos son bandidos que toman un territorio para sí, haciéndose señores de ese lugar, y cobrando “impuestos” de protección (Olson, 1993a en Olson, 1997).

Así, pueden surgir múltiples agencias de protección que, debido a la violencia, tienen la oportunidad de oprimir a los miembros del mismo grupo sujeto a su protección. Las limitaciones al accionar de las agencias son las reglas informales del juego, como las convenciones y las reglas morales y sociales. Como estas agencias tienen acceso a un mecanismo de violencia y sólo existen reglas informales, pueden surgir tres tipos de conductas entre las agencias de protección: la cooperación entre ellas, la competencia o la indiferencia. Y en un proceso de prueba y error pueden acometer los tres tipos de relaciones comprendiendo desde guerras hasta la fusión o colusión completa. El que sólo quede una sola agencia reclamando el poder de monopolio a través del uso legítimo de la fuerza en un territorio constituye la visión del Estado monopolista (Weber, 1972 en Mantzavino, North y Shiraq, 2003). Esta visión es una falacia si se asume que dicho monopolio protege a la comunidad cultural, esto es, todos los individuos que comparten los modelos mentales y las instituciones informales. Sin embargo, en un sentido restringido el argumento es correcto y el proceso de competencia o cooperación entre agencias lleva a un resultado monopolístico (Mantzavino, North y Shiraq, 2003).

De este modo, en un proceso caracterizado por el aprendizaje colectivo, la división del trabajo y la competencia o la cooperación entre empresarios, una o más de las agencias de protección permanecen. El resultado de dicho proceso es el Estado caracterizado por una mayor estabilidad desde que los gobernantes como los ciudadanos han atravesado

por dicho proceso de aprendizaje del cual los ciudadanos aprenden que el costo de abandonar el Estado protector es elevado. Esto si el gobierno no permite explícitamente la salida del país. A través de la historia de la humanidad se observa que los gobiernos no han permitido que los ciudadanos abandonen sus jurisdicciones desde que poseen un interés en aplicar exacciones basadas en su poder coercitivo. La excepción se produce cuando el gobierno percibe que su autoridad es puesta en duda (Finer, 1974 en Mantzavino, North y Shiraq, 2003).

A su vez, los gobiernos aprenden de otros gobiernos, de sus reacciones y tecnologías de opresión. La diferencia es más de grado que de tipo (Mantzavino, North y Shiraq, 2003). Esto tiene afinidad con el origen del Estado que plantea Nozick. Según este autor, el Estado legítimo es aquel que protege contra la violencia, robo, fraude e incumplimiento de contratos. Pero si asume funciones que van más allá de las especificadas, sólo la unanimidad puede legitimar su existencia (Nozick, 1974 en Vallentyne, 2006).

Entonces, el Estado tiene autoridad para gobernar desde que los ciudadanos le transfieren poder al gobierno para que legitime las reglas que minimicen los costos derivados de los comportamientos anómalos, como los del tipo *free-rider*, entre otros. Por otro lado, el proceso de aprendizaje configura los modelos mentales de los individuos que, a su vez, se reestructuran a partir de nuevas experiencias que pueden conducir a un cambio de reglas, si con ello los sujetos perciben que se incrementarían sus beneficios. Es así como se reestructuran los intercambios políticos o económicos. Asimismo, las instituciones en vigencia transforman las estructuras de creencias en estructuras sociales y económicas (Mantzavinos, North y Shariq, 2003; Frey y Eichenberger, 1991 en London, 1999; Moreno Monserrat et al, 1998)

Siguiendo otra línea de argumentación, en esta transferencia de poder los ciudadanos, a partir del cálculo y de las alternativas que poseen, saben que se minimizan los costos al transferir poder al gobierno que de este modo puede legitimar reglas de juego, las cuales quedan forzadas por la presencia de instituciones previas que condicionan comportamientos y resultados determinados (Diermeier y Krehbiel, 2003). El equilibrio implica, en este sentido, mayores restricciones para los cambios institucionales como resultado de una percepción de la disminución de la utilidad a raíz del cambio, costos de transacción elevados para el convencimiento de los demás actores o de la existencia de

mecanismos de *self-enforcement* que tornan la alteración del *statu quo* un proceso difícil con poca probabilidad de ocurrencia (North, 1991; Pierson, 2004 en Page, 2006).

La transferencia de poder se hace conforme a las reglas de juego establecidas. También la asignación del poder transferido entre los distintos componentes depende de otras tantas instituciones. Son las instituciones políticas las que determinan la asignación del poder político. A su vez, desde hace unos años existe un interés en una asociación sistemática entre las formas del sistema político y la performance del sistema económico.

El objetivo del trabajo es describir la incidencia de las instituciones políticas sobre la performance económica. Para lograr este objetivo, se presentan las instituciones políticas, su naturaleza y características con analogía a las distintas tipologías existentes en la literatura. Por último, se describe el estado de los conocimientos acerca de la incidencia de las instituciones políticas sobre los resultados económicos a través de algunas investigaciones empíricas consideradas relevantes.

Sección A

Las instituciones políticas

Definición

Las instituciones políticas son las disposiciones sociales y políticas que asignan el poder político y determinan la forma de agregación de las preferencias políticas de varios grupos en elecciones sociales. Conforman un conjunto de constricciones y oportunidades contextuales, moldeando el comportamiento político y estructurando resultados probables para interacciones entre agentes sociales (Hall y Taylor, 1996; Peters, 2000; Diermeier y Krehbiel, 2003).

Las instituciones políticas están formadas por un conjunto de reglas de juego que incluyen los tipos de sistemas políticos, las reglas de votación y las reglas que determinan las atribuciones de los poderes en un sistema político. Son reglas que asignan el poder político entre los actores sociales. Este complejo de reglas de juego involucra las ideologías y el poder como condicionantes de los resultados obtenidos.

Las ideologías son condición necesaria de todo régimen político, en particular para el diseño de las políticas que, a su vez, son canalizadas mediante las instituciones. Todos los movimientos y organizaciones políticas, aun aquellos que se proclaman puramente pragmáticos, están inspirados por ideologías (Freeden, 1996, en Bunge, 2009).

Las instituciones y las ideologías

Las ideologías son un conjunto de creencias, no innatas, compuesto por:

1. Enunciados generales, verdaderos o falsos (proposiciones, principios)
2. Juicios de valor, bien fundamentados o sin fundamento
3. Metas sociales, alcanzables o inalcanzables (propuestas prácticas)
4. Medios sociales, realistas o irrealistas

Las ideologías se forman a partir de la experiencia, el aprendizaje, la duda, el análisis, la reformulación y la interacción social, a través de la persuasión, la discusión y la acción. Las ideologías necesitan de un grupo de personas con ideas parecidas, la sociedad que hospeda a este grupo, sea de manera tolerante o no, la cosmovisión, perspectiva general o filosofía que tienen las personas como miembros del grupo, el cuerpo de creencias sociopolíticas de los miembros, las cuestiones que ellos tratan, las prácticas que proponen, los objetivos que se proponen y los medios que utilizan (Bunge, 2009).

Las ideologías son el punto de partida para la creación y modificación de las reglas de juego en la interacción humana. Existe un *feed-back* entre las ideologías y el conjunto de instituciones que rigen una sociedad, el que se va asimismo modificando a medida que nuevas experiencias y nuevos descubrimientos científicos se desarrollan. Por ejemplo, para el crecimiento económico la disminución de la desigualdad tendría connotaciones sociales positivas ya que la estabilidad en sí misma es propicia a las inversiones. Pero hasta el momento la igualdad sólo se podía defender con argumentos morales. Sin embargo, nuevos argumentos científicos biopsicológicos y sociopolíticos respaldan los beneficios de la igualdad en la sociedad.

Por su parte, los argumentos sociopolíticos a favor de la igualdad indican que los gradientes socioeconómicos y políticos, en situación de desigualdad, generan resentimiento, odio y pereza a nivel personal así como violencia (tanto desde arriba como desde abajo) a nivel social. Esto, a su vez, produce o intensifica la represión social,

a menos que la gente esté tan anquilosada e intimidada por la cosmovisión dominante que la idea misma de una revuelta ni siquiera les quepa en la cabeza, lo cual constituye el motivo de que no hubiera lucha de clases en las civilizaciones antiguas (Trigger, 2003, en Bunge, 2009).

El creer, descreer y dudar son personales pero se vuelven sociales en la medida en que se difunden. Las creencias políticas son públicas, están íntimamente ligadas a la estructura social y refuerzan o debilitan el orden social existente. Así, las ideologías se convierten en el puente entre los intereses y la política. Estos intereses son objetivos pero la mente humana los modifica y se convierten en intereses subjetivos o percibidos.

Desde la perspectiva de las políticas económicas, un punto a señalar es que las diferentes ideologías conducen a enfocar los problemas de distintas maneras. Es así como las políticas pueden diferir entre programas partidarios, partidos políticos, países, etc. Ello porque las ideologías plasman los distintos movimientos políticos en las sociedades, movimientos que se conforman de reglas particulares.

Una de las formas de clasificación de las ideologías es entre liberalismo, conservadurismo y socialismo (Freeden, 1996, en Bunge, 2009). Al respecto, Bunge señala que esta división se corresponde con la observada en Europa Occidental pero conviene utilizar, para la mayoría de los países, la división entre progresistas, conservadores y reaccionarios. Mientras que la división usual entre derecha, centro e izquierda es una tipología antes que una clasificación propiamente dicha. Esto porque estos grupos políticos se superponen parcialmente, compartiendo algunos principios y procedimientos. Además, todo movimiento político tiene izquierda, centro y derecha (Bunge, 2009).

Así, el conjunto de ideologías determinan los sistemas políticos. Se puede definir al sistema político como el grupo de personas unidas por lazos políticos, orientadas por ideas políticas y motivadas por la ambición de obtener o mantener el poder político (Bunge, 2009). Una caracterización de los sistemas políticos podría ser la dada por la división entre autocracia y democracia. Se trata de dos opuestos y en la realidad hay grados intermedios.

Autocracia

La autocracia se define como el gobierno absoluto en el cual la voluntad de un solo hombre es la suprema ley. En sentido elemental, carece de una regla de la ley en la esfera política. El autócrata tiene el poder para actuar unilateralmente. Puede mandar a prisión a sus oponentes, reprimir el disenso, puede apoderarse de los activos y repudiar también los contratos. Depende de cuáles sean sus incentivos. Dictadores en Taiwán y Chile proveyeron derechos seguros mientras algunos en África y América Central no lo hicieron (Clague, Keefer, Knack y Olson, 1997).

En general, las autocracias se enfrentan a varios problemas. Las autocracias puras, o la regla de un solo hombre, no tienen reglas de sucesión ni límites a la libertad del dictador para cambiar lo dispuesto. Pero esto conlleva el problema de la sucesión del líder, que se puede sumar al problema de los enemigos internos y externos. De crearse un cuerpo para que el gobernante sea sucedido ordenadamente, dicho cuerpo tendría que tener más poder que cualquier otro en esa sociedad. Esto solo es posible si tiene entonces más poder que el autócrata y, de allí, la capacidad de destituirlo. Y las herencias no garantizan el éxito. Los príncipes que asumen pueden no tener la capacidad necesaria o ser chicos o ser destruidos por sus padres.

Por su parte, las autocracias institucionalizadas se caracterizan por la existencia de reglas de sucesión y límites institucionales al poder del líder. Ejemplo, Méjico bajo el PRI (Partido Revolucionario Institucional), Taiwán con Chiang Kai-shek y su hijo, algunas monarquías hereditarias como Arabia Saudita, Kuwait y Moroco, y los regímenes comunistas del ex bloque soviético. En casos intermedios, un nuevo líder entra al poder pacíficamente y no rompe brutalmente con las disposiciones del líder anterior, pero no existe un partido político fuerte que lo restrinja ni las reglas de una monarquía hereditaria.

Otro problema importante para el autócrata lo constituyen los grupos de interés. De existir, y de no compartir las políticas adoptadas, se generaría presión entre el líder y estos. El gobernante podría seguir una de dos estrategias: Negociar con el/los grupos, con lo que disminuirían sus ingresos; o suspender todo grupo organizado. Esta es la situación planteada en Taiwán con Chiang Kai-Shek. En este país no había grupos organizados dado que el régimen colonial japonés no había permitido las organizaciones indígenas. Además, este autócrata suspendió dictatorialmente las fuentes de poder político independiente. Dado esto, las firmas y los trabajadores en Taiwán no estaban

capacitados para organizar acciones colectivas en soporte de sus industrias u ocupaciones. También se observa un patrón similar en Corea del Sur con Park y Chun, en Chile y en Singapur.

El opuesto de la autocracia es el sistema político denominado democracia. Dado que el trabajo analiza las reglas que disponen atribuciones al poder Ejecutivo, y su incidencia sobre la performance económica, poder que se inscribe dentro del sistema democrático, este se analiza entonces con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Democracia

La democracia denota una ideología y el orden sociopolítico propuesto por ésta y se halla entre los dos totalitarismos. En principio se trata del gobierno del pueblo. Heródoto (Libro III: 80) la define como el gobierno del pueblo en el cual todos tienen los mismos derechos y deberes. En forma más general se puede definir como la forma de gobierno que favorece la intervención del pueblo en el gobierno o predominio del pueblo en el gobierno político del país. Schumpeter define a la democracia como las disposiciones institucionales para llegar a tomar decisiones políticas por parte de individuos que adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva por el voto de las personas (Schumpeter, 1942). Otra definición la asocia con la distribución equitativa de los bienes públicos (Rawls, 1971). Según este autor, el Estado debe suministrar los bienes públicos y también la administración de la justicia redistributiva. Construir el orden social es una empresa para un Estado fuerte.

Por su parte, Dahl define a la democracia con las siguientes características:

1. Es participativa, existe participación efectiva en la lucha por el poder y se combinan la participación voluntaria con la libre discusión
2. Combina la cooperación por el bien común con la competencia por el progreso personal o grupal
3. La democracia se caracteriza por la división de poderes. Tanto el Poder Legislativo como el poder Ejecutivo son elegidos en elecciones competitivas. La Legislatura es efectiva en el sentido de que goza de una considerable autonomía

Se deben cumplir siete condiciones necesarias y suficientes para una democracia desarrollada: (i) funcionarios públicos electos (ii) elecciones libres y justas (iii) voto

inclusivo (iv) derecho a competir por los cargos públicos (v) libertad de expresión (vi) información alternativa (vii) autonomía asociativa (partidos políticos, grupos de presión y organizaciones no gubernamentales independientes) (Dahl 1971, 1989).

Luego, las diferencias entre una democracia y gobiernos autoritarios son:

1. El uso de la regla de la mayoría para elegir a los líderes políticos
2. Los límites de la habilidad de la mayoría para expropiar a las minorías
3. Restricciones sobre los tomadores de decisiones, tanto de los votantes como de otras entidades estatales como la Legislatura.

El concepto de democracia también incluye derechos políticos o libertades como la libertad de expresión, el derecho a hacer campaña libremente, el derecho a formar partidos políticos, el derecho a hacer demostraciones pacíficas, etc. (Clague, Keefer, Knack y Olson, 1997). Este concepto de democracia es consistente con el de Bollen y otros científicos políticos, quienes adoptaron una definición técnica de democracia (Bollen, 1990).

Tipos de sistemas democráticos

La democracia puede ser directa o indirecta. La democracia directa es el gobierno del pueblo y solo es factible en las organizaciones políticas pequeñas. La democracia indirecta o representativa es la que generalmente se practica en la actualidad en sus diferentes formas. En principio es más lenta y costosa que una dictadura pero posee la virtud única de la superioridad moral sobre los órdenes políticos alternativos: defiende los intereses y aspiraciones de la mayoría a la vez que defiende los derechos básicos de la minoría (Tocqueville, 1835-1840).

Existen dos concepciones principales de sistemas democráticos: Débil o formal y Fuerte o sustantivo. El débil es un sistema que responde a un mecanismo general de autoconsulta y arbitraje (Tilly, 2007a). El fuerte es un sistema que supone la participación y la igualdad lo cual refuerza la cohesión que, a su vez, fomenta la estabilidad y la democracia.

Los científicos políticos sostienen que en democracia la política es impermeable al poder económico. Sin embargo, para algunos autores las democracias de occidente están distorsionadas por el poder económico hasta el punto que merecen ser llamadas

plutodemocracias (Duverger, 1974, en Elgie, nd). El dinero puede comprar el poder y la libertad correspondiente porque no sólo da poder al adinerado para adquirir bienes y servicios, también desata un sentimiento de autosuficiencia y hasta de superioridad. A su vez el dinero moldea negativamente la acción social. Algunos experimentos recientes sugieren que el dinero aleja a los individuos de sus comunidades, dado que disminuye las ofertas de ayuda desinteresada, así como sus pedidos de ayuda no remunerada (Vohs, Mead y Goode, 2008). Así, el dinero es disolvente desde el punto de vista social y entonces constituye un freno a la participación democrática.

La corriente dominante en las ciencias políticas sólo trata la democracia débil hasta el punto de llamar democráticos a los regímenes represivos que sirven a las pocas familias que gobiernan las repúblicas “bananeras” (Wantchekon, 2004). Dahl indica que “la estrecha asociación entre la democracia y ciertas clases de igualdad lleva a una poderosa conclusión moral. Si la libertad, el desarrollo personal y el progreso de los intereses comunes son fines buenos, y si las personas son intrínsecamente iguales en lo que respecta a su valía moral, las oportunidades de lograr estos objetivos deberían ser distribuidas por igual a todas las personas. Desde esta perspectiva, el proceso democrático se transforma nada menos que en un requisito de la justicia distributiva. Luego, el proceso democrático no solo está justificado por sus propios valores finales sino también como un medio necesario para la justicia distributiva” (Dahl, 1989).

A efectos prácticos, la diferencia constitucional fundamental a lo largo de las democracias es entre sistemas de gobierno presidencialistas y parlamentaristas. El debate acerca de los méritos de estos dos sistemas es particularmente intenso en Latinoamérica donde el presidencialismo ha sido responsable de las fallas económicas y por la larga historia de inestabilidad política (Mainwaring, 1990; Linz, 1993a, 1993b en Mainwaring y Shugart, 1993; Linz y Valenzuela, 1994; Horowitz, 1993 en Horowitz, 1998; Lijphart, 1993 en Anderson, 2001).

a) Sistema Parlamentarista

En el sistema parlamentario el Ejecutivo asume simbióticamente y simultáneamente con la elección del Parlamento (Lijphart, 1993 en Anderson, 2001). El Parlamento elige al Primer Ministro quien puede tener sólo un rol ceremonial o algunos poderes Ejecutivos y de procedimiento (Alesina, 2007). En este sistema existen claras líneas de autoridad

de los votantes hacia el partido de gobierno o coalición, el Gabinete, la burocracia. El Primer Ministro determina la agenda, aunque la autoridad ejecutiva y legislativa está fundida. En el sistema, la unión de la autoridad ejecutiva y legislativa elimina el problema del “empate” Ejecutivo- legislativo, y puede mejorar la disciplina partidaria. Un análisis de la emergencia de los partidos en el gobierno en Inglaterra encuentra que la competencia política se estructura alrededor de los programas partidarios más que de los intereses particulares de los legisladores individuales. Los grupos de interés, especialmente los “geográficos”, tienen menos probabilidad de tener acceso efectivo al *policy-making*. Los legisladores no pueden protegerse de futuros cambios en la política (Cox, 1987 en Haggard, 1997).

Además, en este sistema las probabilidades de que el Ejecutivo sea un *outsider* son muy bajas. Liphart señala que los Ejecutivos no son *outsiders*, esto es, los líderes llegan luego de una larga experiencia en el partido y como legisladores. Su “estadía” depende de mantener la mayoría legislativa. Esto los lleva a consultar con los que los apoyan para retener esas mayorías, ya sea dentro de sus partidos o entre sus socios de coalición (Liphart, 1993, en Anderson 2001).

b) Sistema Presidencialista

En el sistema presidencialista las líneas de autoridad son complejas y superpuestas. Los poderes se comparten. Las elecciones del Ejecutivo y Legislativoson independientes y se realizan por separado; los términos son fijos. Particularidades que, de acuerdo a los parlamentaristas, presentan dificultades para la estabilidad y la eficiencia de la regla de democracia. La legitimidad democrática dual presenta el problema más acuciante. Esto genera mayor probabilidad de veto sobre la política, particularmente donde el Poder Legislativose halla dividido en más de dos casas.

Dado que los poderes se comparten, se tiende a ir a un “punto muerto” o a “guerras”. Si el electorado es independiente, el Ejecutivo no tiene incentivos para realizar alianzas y los legisladores son menos propensos a cooperar para que el Presidente se “vea” mejor. Esto es verdad aún cuando el partido tiene la mayoría legislativa y es más marcado cuando el Presidente puede sólo gobernar por un único periodo o cuando la agenda presidencial incluye medidas de ajuste. Con un gobierno dividido, si Presidente y

mayoría legislativa son de diferentes partidos se exacerbaban estos problemas (McCubbins, 1991 en Cox y McCubbins, 1997).

La ineficiencia burocrática es otro problema del Presidencialismo (Moe, 1995; Moe y Caldwell, 1994 en Myerson, 1995). El Presidente tiene interés en una administración eficiente que sirva como instrumento para implementar sus agendas. Los legisladores, sin embargo, no están en el negocio de crear gobiernos efectivos sino en el de hacerse a ellos mismos populares y sus trabajos seguros. Esto por medio de cortejar por detrás a los grupos de interés y dedicándose a intereses legislativos particulares. Además, los legisladores pueden proteger sus políticas de futuros cambios haciendo reglas complicadas que restrinjan la discreción de los burócratas.

Otra complicación para el *policy-making* es la potencial aparición de *outsiders* cuando los partidos políticos son débiles. Así, hay mayores oportunidades para líderes que apelan a los extremos del espectro político. Al respecto, algunos autores señalan que si Brasil y Perú hubiesen tenido sistemas parlamentarios en los años 80, hubiese sido improbable que un Fujimori o un Collor hubiesen llegado al poder, o que líderes como Lula o Brizola hubiesen sido serios contendientes para la presidencia brasilera. Esto porque los *outsiders* pueden llegar al poder sin el sostén de organizaciones partidarias de amplia base, estando pobremente posicionados para desarrollar el soporte Legislativo que se requiere para sostener programas de reformas económicas (Haggard y Kaufman, 1995 en Haggard, 1997).

Adicionalmente, surge un conjunto adicional de defectos en este sistema, producto de la existencia de términos fijos. Es extremadamente difícil cambiar a los gobernantes cuando la legislatura, pero, particularmente el Presidente, ha perdido apoyo político y se queda sin liderazgo potencial. Por lo que algunos señalan que este sistema sirvió para prolongar las crisis en Brasil y Perú, por ejemplo, cuando el Presidente Sarney, Collor y García perdieron su efectividad. En Bolivia y Argentina, en los años 80, los Presidentes fueron forzados a rescindir antes de que expirara el mandato. Los cambios de gobierno son más suaves en los sistemas parlamentarios.

Ahora bien, las democracias tienen una génesis a la que sigue un proceso de consolidación. Ambos estadios tienen características distintivas, lo cual se analiza a continuación.

Democracia: proceso de democratización y consolidación

La democracia no nace, se hace. En este sentido se habla en la literatura de democratización y consolidación de la democracia. Los cambios de régimen de autocracia a democracia debido a presiones foráneas, como en el caso de apoyos condicionados aún con elecciones honestas, no es condición necesaria para el establecimiento de una democracia estable. Los incentivos de los políticos potenciales dependen de su posición y expectativas acerca del comportamiento de sus rivales. Si bien han surgido democracias en países muy pobres, virtualmente siguiendo el tutelaje británico, las condiciones no parecen maduras en muchos países pobres. La creación de instituciones democráticas en un medio ambiente poco auspicioso no es una tarea de corto plazo (Clague, 1997).

En la literatura la corriente principal está constituida por el enfoque estructural que se contrapone al enfoque estratégico o político. La dicotomía entre ambos enfoques existe y es ampliamente aceptada por los científicos políticos (Acemoglu y Robinson, 2006).

El enfoque estructural enfatiza la existencia de factores socioeconómicos y culturales subyacentes que determinan la democratización. Según esta corriente la historicidad de los procesos macro políticos deja fuera la generalización altamente abstracta de modelos científicos sociales ahistóricos aplicables a los casos pasados y futuros.

Autores como Lipset y Moore se incluyen en este enfoque. Lipset, con su teoría de la modernización, se inspira en la correlación empírica fuerte entre el ingreso per cápita y la democratización. La democracia emerge en una sociedad a medida que esta se moderniza. Esto se relaciona con la urbanización, industrialización, aumento de la escolaridad y una sociedad que se hace cada vez más compleja (Lipset, 1959).

Moore señala que la modernización no es un factor tan determinante y asume que el conflicto político siempre se produce a lo largo de la lucha de clases. Indica tres trayectorias hacia el mundo moderno: la democracia, el comunismo y el fascismo. También en esta corriente se señala un link entre regímenes políticos subsecuentes y condiciones sociales iniciales como estructura de clases, organización de la agricultura, fuerza de la burguesía. La democracia emerge cuando la burguesía es fuerte y se comercializan los productos de la agricultura; ya no se caracteriza por relaciones

feudales o semi feudales. La democracia no es factible en sociedades agrarias (Moore, 1966; Moore y Luebbert, 1991 en Acemoglu y Robinson, 2006).

En la década de los 70 el enfoque estructural es puesto bajo ataque por algunos científicos políticos. Rustow, Linz, Stepan y O'Donnell señalan que el enfoque estructural es apolítico y determinista. La falta de un esquema teórico para analizar las transiciones es celebrada por algunos académicos como O'Donnell y Schmitter quienes sostienen que no tienen una “teoría” para testear o aplicar a los casos de estudios y ensayos temáticos en sus libros. Y aseguran que, de tener una teoría, el inquirir más allá sobre el cambio social “no determinado”, de transformaciones a gran escala que se dan cuando hay parámetros estructurales o de comportamiento insuficientes para guiar y predecir el resultado, tal teoría tendría que incluir elementos de accidente y no predictibilidad, de decisiones cruciales tomadas en apuro con información inadecuada, de actores enfrentando dilemas éticos sin resolución y confusiones ideológicas (O'Donnell y Schmitter, 1986 en Cheresky, 2001).

De modo que estos autores cambian el foco pasando de la democratización al colapso de la democracia, analizando sistemáticamente la dinámica del proceso político del quiebre. Si la democracia colapsa no es por las estructuras sociales o las condiciones socioeconómicas sino que es el resultado de elecciones específicas de los actores relevantes, tanto pro como antidemocráticos. También se señala que la democracia colapsa porque pierde legitimidad y los políticos democráticos fallan en resolver problemas políticos (Linz y Stepan, 1978; Linz, 1978; O'Donnell, 1973; Rustow, 1970, en Acemoglu y Robinson, 2006).

Por su parte, el enfoque estratégico considera a los regímenes políticos como el resultado de procesos estratégicos de cambio. El rol principal es para las elecciones de los actores y la interrelación entre ellos. El establecimiento de una democracia viable en una nación ya no es vista como el producto de niveles más altos de modernización, ilustrado por la riqueza, la estructura de la clase burguesa, los valores culturales tolerantes, independencia económica de actores externos. En su lugar es vista como un producto de interacciones estratégicas y disposiciones entre las elites políticas, elecciones conscientes entre varios tipos de constituciones democráticas y sistemas electorales y partidarios (Shin, 1994; Colomer, 2000, en Acemoglu y Robinson, 2006).

En la década del 80 aparece la literatura de “transición” que cambia nuevamente el foco de la investigación hacia la democratización. Algunos exponentes son O’Donnell, Schmitter y Whitehead. La democracia se crea por la voluntad y decisión de individuos quienes están apenas restringidos por factores del medio ambiente. La democratización no se da por presiones externas a la sociedad. Existe conflicto dentro de los regímenes autoritarios en los cuales existe una elite heterogénea. Esto hace que exista un proceso de liberalización que siempre precede a la democratización, pero no son sinónimos. La liberalización en sí misma no es democratización, aunque guardan una relación histórica cercana. La liberalización es entendida por estos académicos como el proceso de hacer efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales llevados a cabo por el Estado o terceros. A nivel de los individuos estos derechos incluyen los elementos clásicos de los liberales: habeas corpus, santidad de las casas y correspondencia, el derecho a ser defendido en una corte de acuerdo al sistema de leyes pre establecidas, libertad de movimiento, discurso, etc. Sin embargo, la liberalización es fácilmente manipulable y está sujeta a retractación de acuerdo a la conveniencia de aquellos en el gobierno. Por otra parte, las preferencias de los individuos son definidas en términos de las acciones que prefieran. De este modo, un agente es de “línea dura” si prefiere la dictadura (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986 en Acemoglu y Robinson, 2006).

En los años 90 esta literatura se encarna en la consolidación de la democracia. Hay diferencias en la naturaleza de la democracia y existen distintas trayectorias en la transición de regímenes autoritarios a democracia. El legado no democrático influye para que la tendencia de la trayectoria de cada democratización se articule realmente con la creación de los distintos componentes de la consolidación, como las leyes. La idea central es que la forma que toma la democracia, una vez construida, depende de la naturaleza del régimen anterior. También hay un resurgir en ideas sobre cultura política y como ésta puede ser un factor importante en determinar la consolidación (Almond y Verba, 1963; Diamond, 1999; Linz y Stepan, 1996 en Acemoglu y Robinson, 2006).

Otros autores engloban el enfoque estructural y los actores. Existe, según ellos, una red compleja de factores que influyen sobre la democratización. Estos factores varían de acuerdo a la “ola” de democracia que se considere. La primera ola se produce antes de la Primera Guerra Mundial con modernización, urbanización, clase media y

disminución de la desigualdad. La segunda ola se produce con el impacto de la Segunda Guerra Mundial y el colapso de los imperios. La tercera ola se da por cinco factores:

1. Una crisis de la legitimidad de la autoridad debido a la recesión económica que empieza con el shock del petróleo en los 70 y la crisis de deuda internacional en los 80
2. El aumento del ingreso y de la educación en los 60
3. El cambio de actitud de la iglesia católica
4. El cambio de actitud de las instituciones internacionales, Estados Unidos y Rusia
5. El efecto demostración o “bola de nieve” de la democracia

Según estos académicos los factores estructurales son condición necesaria pero no suficiente para que se dé la democratización. Hay un conjunto estilizado de actores. La democracia surge cuando grupos específicos son fuertes o cuando se da un conjunto específico de interacciones. También, algunos autores señalan que la democratización emerge cuando los que gobiernan se sienten amenazados por conflictos y el costo de tolerar es bajo o el costo de reprimir es alto. Para ello el poder debe estar ampliamente distribuido en la sociedad, lo que se denomina orden pluralista (Dahl, 1971). Therborn, Rueschemeyer y Stephen señalan el rol de las clases pobres y la clase trabajadora. La lucha de clases genera conflicto político. El proceso de democratización es el resultado del desarrollo del capitalismo que otorga poder a las clases menos pudientes. Esto tiene efectos sobre el balance del poder de clase. Cuando estos grupos tienen poder hacen cumplir la democracia. La democracia no es factible en las sociedades agrarias porque los terratenientes son dependientes de una gran oferta de trabajo barato. Esto convierte a la elite de terratenientes en la fuerza más consistentemente anti democrática. La democratización les abre la posibilidad de perder su oferta de trabajo. La democracia en este contexto se concede frente a conflictos potenciales internos a la sociedad (Therborn, 1977; Rueschemeyer y Stephen, 1992, en Acemoglu y Robinson, 2006).

En general, la literatura sobre la tercera ola da algunas proposiciones generales sobre factores que facilitan y obstruyen la democratización. Las más importantes son:

1. Existen pocas precondiciones para que surja la democracia y no hay un único factor suficiente o necesario para ello

2. El surgimiento de la democracia en un país es el resultado de una combinación de causas
3. Las causas responsables del surgimiento no son las mismas que las que promueven su consolidación
4. La combinación de causas que promueven la transición democrática y la consolidación varían de país en país
5. La combinación de causas generalmente responsables de una ola de democratización son distintas de aquellas responsables de otras olas (Shin, 1994, en Acemoglu y Robinson, 2006)

Otra línea de argumentación indica que las crisis económicas precipitan la democracia ya que generan divisiones en las elites autoritarias. Se asume que las oportunidades para las elites políticas para movilizar apoyo político u oposición dependen de cómo las políticas económicas y la performance afectan el ingreso de los distintos grupos sociales. Tanto la performance de la economía agregada como las consecuencias distributivas de la política son cruciales para los políticos en cualquier lugar, afectando las chances de los mismos y de los opuestos (Haggard y Kaufman, 1995 en Haggard, 1997).

La literatura sociológica ubica el origen de la democracia en el proceso de formación del Estado. Los reyes necesitan recursos para la guerra, particularmente impuestos. Ello hace que para inducir a las elites a que paguen tienen que hacer concesiones, una de ellas es la creación de instituciones representativas. La democracia emerge como *quid pro quo* entre los reyes y las elites, es una concesión necesaria para aumentar los impuestos. Cuanta más elástica es la base, mas necesarios son los acuerdos (Tilly, 1990, 2004; Africa y Herbst, 2000; Bates y Lien, 1985; Bates, 1991; Rogowski, 1998, en Acemoglu y Robinson, 2006). Bates indica que la democracia es menos probable en una sociedad agraria porque la tierra es más fácil de gravar (Bates, 1991 en Acemoglu y Robinson, 2006).

Finalmente, se halla la literatura que enfatiza la forma en que las instituciones políticas pueden resolver problemas de compromiso. Los trabajos seminales son los de North y Weingast (North y Weingast, 1989; Weingast, 1997, 1998). En parte esta literatura se sale de la corriente principal que desde los años 70 sigue a Liz y Stepan y se fundamenta en literatura heterogénea en ciencias políticas, sociología y en literatura reciente con modelos matemáticos formales desarrollada por economistas. Los

exponentes son Acemoglu y Robinson (Acemoglu y Robinson, 2000a, 2000b; 2001; 2002; en Acemoglu y Robinson, 2006) quienes enfatizan la alta complejidad de la democratización cuando se observa el proceso en micro detalle. Sin embargo, aseveran que esto también es cierto de todo fenómeno en el mundo social. Por lo tanto, el desarrollo de un entendimiento sistemático del mundo social debe simplificar y abstraerse de los detalles, siguiendo así la razón de Occam.

Siguiendo a esta literatura, una proposición general sobre democratización sería una afirmación empírica derivada de un modelo con micro fundamentación sobre qué fuerzas tienden a llevar a dicho proceso. Hay muchos factores como desigualdad entre grupos, instituciones políticas, estructura de la economía, naturaleza y extensión de la globalización. Este enfoque tiene en común con la corriente principal que los conflictos distribucionales son considerados por todos los autores el centro para entender la democratización y los golpes de Estado. Asimismo, el centro de la teoría es un *trade-off* entre represión y democratización cercano a los discutidos por Dahl (Dahl, 1971), aunque aquí el *trade-off* se inscribe en un escenario más rico donde las instituciones políticas tienen un rol real porque influyen en la habilidad de los actores para comprometerse. Así, según Acemoglu y Robinson, la transición de régimen de no democracia a democracia en un esquema de conflictos redistributivos se produce a raíz del costo de represión para las elites. En este contexto la democracia es un compromiso creíble para evitar la revolución (Acemoglu y Robinson, 2000, 2001 en Acemoglu y Robinson, 2006).

El rol del capitalismo en este enfoque no conduce necesariamente a la democratización. Por ejemplo, la elite puede evitar la democratización a través de una redistribución creíble si el desarrollo permite a los ciudadanos el hacer un trato permanente con la elite. O, si el desarrollo capitalista aumenta la desigualdad lo suficiente y no aumenta el costo de la represión, la elite tiende a usar la represión más que a conceder democracia. Es el efecto del desarrollo del capitalismo tanto en la fuerza de los ciudadanos como en el *trade-off* entre reprimir y conceder democracia de la elite lo que determina el destino de la democracia.

El análisis sugiere que la acumulación de capital en sí mismo no es condición suficiente para inducir la democracia; pero los cambios en la estructura de los activos de la sociedad son cruciales para cambiar la relación de costos-beneficios para la elite de la

democracia. En sociedades agrarias, a diferencia de Therborn, Rueschemeyer, Stephen y Stephen, los terratenientes se oponen a la democracia porque esta clase anticipa con la democratización la pérdida de sus tierras. Esto es consistente con la evidencia de Latino América. La lectura de la literatura histórica sugiere, según Acemoglu y Robinson, que lo que Collier llama un “programa de elite”, donde la elite política crea la democracia por otras razones sin presiones externas, es un evento tan raro que no puede ser la base de ninguna generalización útil (Collier, 1999 en Acemoglu y Robinson, 2006). Tampoco entienden que la evidencia sea consistente con la noción de que la democracia es un producto secundario de la formación del Estado y la expansión de la base fiscal, posiblemente inducida por amenazas externas.

La democracia surge, de acuerdo a estos autores, por diversos factores que confluyen en ambos procesos. Dentro de sus determinantes se encuentran las instituciones políticas. También confluyen la sociedad civil, los shocks y las crisis, las fuentes del ingreso y la composición de la riqueza y la globalización.

En especial, las instituciones políticas pueden limitar la democratización, por ejemplo por medio de una democracia representativa con la cual se limita el poder de la mayoría. Si un régimen no democrático o elite pueden manipular las instituciones democráticas tal que se garantice que las políticas radicales mayoritarias no sean adoptadas, entonces la democracia no es una amenaza para los intereses de la elite. Se da así un proceso de democratización. La consolidación también sigue igual patrón. Si las instituciones limitan las políticas pro mayoría, la democracia se consolida. También los autores examinan las diferencias entre los sistemas presidencialistas y parlamentaristas. Entre ellos, explican que los sistemas presidencialistas son más inestables y más proclives a los golpes de Estado. Esto porque el equilibrio entre poderes en la legislatura y las actividades de lobby podría permitir a la elite bloquear propuestas políticas radicales mientras que un Presidente electo directamente es más probable que represente las preferencias de la mayoría y tienda a ser más populista.

Finalmente, en esta literatura los individuos y los grupos se comportan estratégicamente, actúan basados en motivaciones e incentivos individuales. El sistema social y económico restringe sus acciones e incentivos. De hecho, no hay dicotomía entre el enfoque estructural y el estratégico, son uno solo y el mismo. Las preferencias individuales están dadas pero las personas pueden diferir con relación a sus ingresos,

riqueza, la forma en que mantienen su riqueza o sus opciones y alternativas. Esto les permite derivar preferencias sobre tipos de regímenes. No definen a las personas por sus comportamientos; si un miembro de la elite es de “línea dura” se puede demostrar que ello es porque dicho comportamiento es óptimo para él dadas sus preferencias, dotaciones y oportunidades (Acemoglu y Robinson, 2006).

Un enfoque alternativo se fundamenta en la teoría de juegos. Este explica procesos de democratización que comparten las motivaciones económicas de los actores involucrados en Acemoglu y Robinson, pero presentan algunas diferencias. Estos modelos fueron posteriormente desarrollados por Gates y Hermes, Crescenzi y Sutter, entre otros (Przeworski, 1991; Gates y Hermes, 1997; Crescenzi, 1999; Sutter, 2000, en Acemoglu y Robinson, 2006). Otros académicos desarrollan juegos simples como el Dilema del Prisionero como metáfora para analizar lo que sucede cuando se presenta un golpe de Estado o una democratización (Cohen, 2004; Colierner, 2000 en Acemoglu y Robinson, 2006). Los juegos desarrollados por los científicos políticos son de forma reducida, esto es, los pagos se representan por números o variables. Estos modelos no revelan la causa de que un individuo o grupo prefiera el régimen existente y no se pueden derivar predicciones sobre las circunstancias bajo las cuales surgirían diferentes resultados. Esta literatura adopta la misma dicotomía entre el enfoque estructural y el político o estratégico para explicar las transiciones de régimen.

A partir de dichos autores se desarrollan modelos formales de democratización. Uno de ellos explica que la democratización ocurre en Sud África porque la disminución de la desigualdad hace a la democracia menos amenazante para los blancos, en este caso la elite. Boix, por su parte, desarrolla una versión estática simple de democratización cercana al modelo esbozado por Dahl. Este autor explica cómo el comercio, el éxito y la estructura de la economía influyen sobre la política redistributiva y entonces sobre la democratización y lo aplica a ejemplos históricos de democratización, particularmente Suiza y Estados Unidos (Boix, 2003 en Acemoglu y Robinson, 2006). También hay modelos de golpes de Estado que muestran como la amenaza de un golpe influye sobre las políticas que los partidos políticos ofrecen en una elección (Ellman y Wantchekon, 2000 en Acemoglu y Robinson, 2006).

Existen asimismo otros modelos formales distintos de democratización (Feng y Zak, 1998; Justman y Gradstein, 1999; Conley y Temini, 2001, en Acemoglu y Robinson,

2006). Mientras, otra corriente en la literatura de *political economy* incluye el trabajo no formal de Kiser y Barzel (Kiser y Barzel, 1991; Barzel, 2001 en Acemoglu y Robinson, 2006) y modelos teóricos en los cuales la democracia se otorga voluntariamente por las elites políticas porque resuelve algunas fallas de mercado o incompletitud en los contratos. En general, se basan en la idea de que los gobernantes se enfrentan a un problema de compromiso severo porque no pueden usar a un tercer partido para hacer cumplir sus contratos. La creación de la democracia puede ser una mejora de Pareto porque, dando poder hacia afuera, el gobernante puede ganar credibilidad. Por ejemplo, la creación de instituciones legislativas es una forma de dar señales creíbles (Weingast, 1997 y Bueno de Mesquita, Morrow, Siverson, Smith, 2003; Lizzeri y Persico, 2004 en Acemoglu y Robinson, 2006).

Un enfoque alternativo de democratización propone que sólo los ciudadanos más ricos pueden votar. Es por ello que estudian la forma, para un intervalo fijo de riqueza, en que los cambios en la distribución del ingreso y desarrollo económico influyen sobre la extensión de la franquicia y la política de equilibrio (Ades, 1995; Ades y Verdier, 1996; Bourguignon y Verdier, 2000 en Acemoglu y Robinson, 2006). Otro modelo analiza la manera en que los países entran en luchas interestatales y las elites políticas democratizan para dar a sus ciudades mayores incentivos para pelear (Ticchi y Vindigni, 2003a en Acemoglu y Robinson, 2006).

En el mundo, la democracia fue adoptada por los movimientos políticos liberales y la Social Democracia, entre otros. El liberalismo aboga por la democracia política y la economía de mercado. La Social Democracia aboga por la democracia política junto con reformas sociales que, a la vez que respetan los derechos de propiedad, alivian las desigualdades inherentes al capitalismo. Se ubican entonces entre los liberales y los socialistas. Por ello, es más probable la formación de alianzas tácticas o con los liberales o con los comunistas o los verdes (Bunge, 2009).

Finalmente, un elemento constitutivo esencial, dada la naturaleza misma de toda democracia, son los partidos políticos, objeto de estudio de la próxima sección.

La Democracia y los Partidos Políticos

Los partidos políticos son organizaciones que proporcionan una estructura a la interacción humana en el contexto político. Constituyen un sistema concreto de una

clase particular. Los partidos políticos se constituyen a partir de lazos políticos entre personas que comparten la misma ideología. Las motivaciones últimas de todos los partidos, indistintamente de sus ideologías, es la obtención o manutención del poder político. Los partidos se apoyan en sus constituyentes, activos o no, para sustentar su poder político. Dado que las ideologías son distintas, los partidos a que dan lugar también lo son, en el sentido de los fines y medios propuestos para lograr los diversos fines en la sociedad a la que pertenecen. Se puede hablar entonces de distancia ideológica, poder político, capital político, contienda y negociación.

Los partidos en general, y los políticos en particular, deben contar con poder político y capital político que se engloba dentro del capital social, analizado en la próxima sección.

Los partidos y el capital social

El capital social es el agregado de los recursos, reales o potenciales, ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo (Bourdieu, 1985 en Knoke, 1990). Otra definición establece que el capital social está formado por los recursos socio estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones a individuos que están dentro de esa estructura. Es un factor productivo que beneficia a todos haciendo posible el logro de ciertos fines que, sin dicho factor, no serían alcanzables. El individuo en esta concepción no es completamente egoísta ni toma decisiones racionales con total independencia de los demás (Coleman, 1990).

Asimismo, Granovetter analiza la manera en que los actores económicos interactúan en el mundo real. El autor señala que los individuos no son átomos aislados sino que interactúan y dichas relaciones están *embedded* (incrustadas, enraizadas, inmersas) en las relaciones, redes y estructuras sociales. El *embeddedness* forma parte del capital social en relación a la racionalidad de los objetivos no económicos de las personas y con relación a la idea central de que las relaciones sociales son activos económicos importantes de las personas y de los grupos. La racionalidad no sólo trata de objetivos económicos. También hay objetivos no económicos como la sociabilidad, la aprobación, el estatus y el poder (Granovetter, 1985 en Coleman, 1990).

El concepto es extendido posteriormente por científicos políticos. Así, el capital social comprende los aspectos de las organizaciones sociales tales como las redes, las normas

y la confianza que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. La reciprocidad y las redes de actividad cívica son stocks. El uso repetido de estos stocks lleva a una densificación del tejido social que es condición necesaria para la existencia de una sociedad civil fuerte (Putnam, 1993).

Asimismo, se identifican una serie de funciones y beneficios del capital social. Así, las funciones tienen relación con lo que el capital social permite:

1. El control social por medio de la imposición de normas compartidas por el grupo y el sancionamiento por oprobio o castigo de los transgresores
2. La creación de confianza entre los miembros del grupo
3. La cooperación coordinada en tareas que exceden la capacidad de una red
4. La resolución de conflictos
5. La movilización y gestión de recursos comunitarios
6. La legitimación de líderes y Ejecutivos con funciones de gestión y administración
7. La generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo. Los beneficios son la prevención y sanción del *free-rider* y la producción de bienes públicos creados por esta forma comunitaria del capital social como prevención del delito, sistemas de riego, fondos rotatorios, etc.

Sin embargo, hay que señalar que la existencia de capital social no es condición necesaria para obtener dichos resultados. Son necesarias otras condiciones suplementarias.

El capital político y la política

El capital político es parte del capital social y es un factor productivo en la función de producción de la política; se agrega en diferentes proporciones al factor trabajo. El capital político es la red de ciudadanos dispuestos a apoyar a la persona u organización en cuestión. Este capital aumenta a medida que los nuevos partidarios crean, correcta o incorrectamente, que sus intereses o causas pueden beneficiarse de las acciones de la unidad política en cuestión. Y su capital disminuye si los partidarios se sienten decepcionados. Este capital es difícil de acumular de manera honesta y es, de todas las clases de capital, el que se despilfarra con mayor facilidad (Bunge, 2009). Es decir, se

trata de la colección de unidades que pueden auxiliar o apoyar a esa persona o grupo. Existen dos clases de relaciones:

a) Relación de ayuda

Dado un grupo de personas, C , dentro de una sociedad S a la cual pertenecen x e y , se puede establecer:

$C(x) = \{y \in S / yAx\}$; A es la relación de ayuda potencial. La expresión se lee “es posible que y ayude a x ”.

b) Relación antagonica

Dado que en política también cuentan los antagonistas es necesario establecer la relación de hostilidad H . Dado $z \in S$, $P(z) = \{x \in S / zHx\}$; H es un capital social (o político) negativo.

En este grupo se da $C(x) = A(x) \cup P(z)$

Entonces: $K(x) = |A(x)| - |P(z)| = \alpha(x) - \lambda(z)$ es el capital político neto, donde α , λ son funciones infinitamente diferenciables del tiempo: $(\delta\alpha/\delta t) = a\alpha$ y $(\delta\lambda/\delta t) = b\lambda$; esto es, $\alpha(t) = \alpha_0 \cdot \exp(at)$ y $\lambda(t) = \lambda_0 \cdot \exp(bt)$, $a, b > 0$. Se trata de activos y pasivos que aumentan exponencialmente en el tiempo. Una medida del poder político de un agente es: $P_p = \frac{n}{N}$,

donde n es el número de personas que el agente puede movilizar; N es el número total de miembros del grupo de referencia (por ejemplo, el electorado). La tarea del político es organizar a sus posibles votantes y desorganizar a los de sus adversarios. En otras palabras, su tarea es transformar una masa aforme de personas en un sistema y hacer lo opuesto en el caso de sus oponentes.

Entonces, una función de producción política, dada una tecnología, combina capital y trabajo. Se producen bienes y servicios políticos para la sociedad que los consume. Así, esta sociedad se convierte en el mercado potencial de todo partido. De acuerdo a las ideologías predominantes, creencias, modelos mentales y dotaciones culturales que prevalezcan en general, los partidos producirán siendo su objetivo el captar o mantener el poder político. Para ello, deben lograr la maximización de votos si se trata de un sistema democrático electivo. En el caso de una autocracia el dictador también respeta hasta cierto grado las necesidades y preferencias de los miembros de la sociedad.

Partidos Políticos, Economías de red y Economías de escala- Reglas electorales- El voto estratégico y el voto personal

En un sistema democrático todo partido debe captar la máxima cantidad de adeptos de la sociedad. Así, por el lado de la “demanda” operan en este mercado las economías de red. Estas economías implican que el valor de un producto aumenta cuando aumenta el número de usuarios que lo tienen. Análogamente, en política, el valor de un partido y/o representante político aumenta cuantos más adeptos tiene. Estas redes confieren poder a la persona y/o partido. Y, en este sentido, un nuevo partido potencial que quisiera entrar en la competencia política se encontraría con una red ya establecida de adeptos del partido, lo que se convertiría en una barrera para su libre establecimiento. Esto derivado de los costos asociados para penetrar en el mercado, como costos de publicidad, darse a conocer, construcción de reputación, entre otros. De este modo, las redes emergen cuando las personas se aglutinan alrededor de algo o alguien. En política una red poderosa puede convertir a un don nadie en un líder dispuesto a servirla o arruinar a un auténtico líder que, o bien es incorruptible o bien ya no resulta útil.

En sistemas parlamentarios las economías de red son más poderosas. Esto porque la reputación del partido cuenta con una historia de larga data y sus representantes tienen que realizar una larga carrera política antes de aspirar a un cargo electivo importante, como lo es el de Primer Ministro. Estas redes funcionan como importantes barreras a la entrada dado que todo nuevo líder debe de construir primero una reputación. En los sistemas presidencialistas, de tener estos una tendencia al personalismo, es más probable que sus representantes puedan aspirar a captar poder político acumulando así capital político. De este modo pueden irrumpir en el mercado político quebrando redes preexistentes.

En general, para los aspirantes a legisladores se trata de redes de influencia que se forman a partir del capital político del político. En el caso del Ejecutivo, debe analizarse si se trata de la primera o segunda elección, la existencia de incentivos al voto personal así como los determinantes de la elección por parte del público. Si se trata del segundo mandato, el Presidente en el poder puede utilizar redes de dominación, por ejemplo, a través de la oferta de subsidios, lo cual se inscribe en una relación patrón-cliente, si las reglas de juego lo permiten. Este puede utilizar la etiqueta del partido, si el partido es conocido y grande. Pero si el partido no es muy grande, y las reglas dan lugar al voto

personal, el político va a tratar de generar una red egocentrada basada en la influencia. Para ello, se tenderá a enfocar en los problemas del distrito que represente.

Considerar un partido por el lado de la “oferta” significa pensar de un partido como una firma que produce asientos en la legislatura. Las economías de escala se presentan cuando dos grupos pueden obtener más asientos si realizan una alianza, en lugar de permanecer aislados. Los incentivos para formar alianzas dependen de la cantidad de asientos que se puedan obtener, función a su vez de las reglas electorales (Cox y McCubbins, 1997).

Las reglas electorales impactan en la performance política y económica. Existen distintas reglas, que configuran diferentes resultados políticos. Algunos autores indican que no se pueden tomar a las reglas electorales como exógenas, sólo porque son estables. Además no son tan estables, aunque el cambio de las mismas es costoso y complejo. A su vez, la frecuencia de cambios aumenta la frecuencia de cambios futuros. Esto por dos motivos: el primero establece que, si por norma constitucional el cambio es relativamente fácil, es fácil para el gobierno cambiar las reglas a su favor. El segundo se relaciona con que, cuanto mayor sea el tiempo que una regla permanezca sin cambios, más adquiere estatus de “punto focal” y de “tradición”. Ello aumenta el costo, en términos de pérdida de reputación, para el gobierno, en caso de querer cambiarla (Aghion, Alesina y Trebbi, 2003).

Un tema relacionado es quién hace estas reglas. En general, se dan por una combinación de historia, distribución del poder dentro de la sociedad de varias etnias, grupos religiosos, distribución del ingreso y la cultura. Y todas estas variables también explican las preferencias de políticas. En un sentido menos amplio, se podría argumentar que las reglas electorales se derivan del deseo de las elites, que hacen las reglas, y los partidos para mantener el poder. Las reglas cambian cuando se ven amenazadas de perder ese poder porque cambian las condiciones. Un ejemplo de ello es el sufragio universal. Así, la correlación entre las reglas electorales y los resultados de política económica puede ser sobreestimada o resultado de terceros factores (Alesina, 2007; Acemoglu y Robinson, 2006).

La mayoría de los sistemas da a los grandes partidos una cantidad más que proporcional y, a los partidos pequeños, menos que proporcional. Los científicos políticos utilizan el

término “umbral de exclusión” para referirse a la mayor proporción de votos que puede obtener un partido y con ello no obtener un asiento. En Estados Unidos el umbral es del 50%; es decir, con la mitad de los votos en un distrito dado no se obtiene un asiento (Lijphart y Gibberd, 1977 en Cox y McCubbins, 1997; Laakso, 1987 en Cox y McCubbins, 1997).

Los votantes, instrumentalmente racionales, anticipan el sesgo a favor de los grandes partidos y no votan a los partidos chicos, porque consideran que es un voto perdido. Esta situación genera incentivos a los partidos pequeños a unirse con otros y el voto estratégico supone un límite superior en el número de partidos viables en un sistema. El voto estratégico es función de la regla de juego (institución electoral) elegida, que se basa en dos características estructurales claves, el principio de la asignación de asientos y la magnitud del distrito. El principio de la asignación de asientos, asimismo, puede basarse en el principio de “el ganador se lo lleva todo”, que asigna todos los asientos en juego al candidato que gana más votos; o el “principio proporcional” de acuerdo al cual se asignan los asientos en proporción a los votos. La fracción de los votos de los ciudadanos por un partido es casi igual a la misma fracción de asientos en la Legislatura. Entonces, aún los partidos más chicos pueden acceder al Congreso. Por la magnitud del distrito, los asientos se asignan de acuerdo al tamaño del distrito.

El sistema basado en el principio del ganador se lo lleva todo incentiva a los partidos políticos a unirse. Los sistemas fijos también incentivan las coaliciones, pero esto disminuye a medida que aumenta el tamaño del distrito ya que los partidos se garantizan un asiento con un porcentaje crecientemente menor de los votos. En este caso, los partidos pequeños permanecen aislados, no tienen que entrar en alianzas o identificarse con los partidos grandes; y disminuyen los incentivos del voto estratégico (Cox, 1994 en Cox y McCubbins, 1997).

Respecto al voto estratégico, la evidencia muestra que ocurrió en Inglaterra en el siglo XIX (Cox, 1984, 1987b en Cox y McCubbins, 1997) y luego de la segunda guerra mundial (Spafford, 1972 en Cox y McCubbins, 1997; Lemieux, 1977 en Cox y McCubbins, 1997; Cain, 1978 en Cox y McCubbins, 1997; Johnston y Pattie, 1991 en Cox y McCubbins, 1997); en Alemania Occidental en 1953 (Bawn, 1993, en Cox y McCubbins, 1997) y en los años 60 (Fisher, 1974 en Cox y McCubbins, 1997); en Canadá a fines de los años 60 y principios de los 70 (Black, 1978, 1980 en Cox y

McCubbins, 1997; Blais, Renaut y Desrosiers, 1974 en Cox y McCubbins, 1997); en Estados Unidos en la elección presidencial de 1968 (Brody y Page, 1973 y Bensel y Sanders, 1979 en Cox y McCubbins, 1997) y en las primarias presidenciales en 1988 (Abramson et.al. 1992 en Cox y McCubbins, 1997); en Venezuela luego de 1958 (Shugart, 1985 en Cox y McCubbins, 1997); en la Cámara Baja de España en 1979 y 1982 (Gunther, 1989 en Cox y McCubbins, 1997); en Japón luego de la segunda guerra mundial (Reed, 1991 y Cox, 1994 en Cox y McCubbins, 1997).

Luego, una clasificación de los sistemas partidarios indica que los sistemas fuertes son los que proveen incentivos electorales a los partidos para unirse, poniendo un límite superior al número de partidos. Y así obtienen economías de escala. Se incluyen los sistemas con distritos pequeños o el principio del ganador se lo lleva todo. Algunas cuantificaciones indican en estos casos que el número de partidos viables es dos, independientemente del tamaño del distrito. Por otra parte, los sistemas son débiles cuando no generan incentivos a los partidos a unirse; se incluyen los sistemas que tienen distritos grandes o asignación proporcional; en estos sistemas no hay límites sobre la cantidad viable de partidos. En general, en un distrito de tamaño M el número viable de partidos es $(M+1)$ (Sartori, 1968 en De Sinopoli y Iannantuoni, 2003; Duverger, 1954 en De Sinopoli y Iannantuoni, 2003; Cox, 1987a, 1994 en Cox y McCubbins, 1997; Palfrey, 1989 en De Sinopoli y Iannantuoni, 2003; Myerson y Weber, 1993 en De Sinopoli y Iannantuoni, 2003).

Una característica adicional del comportamiento de los partidos políticos es la capacidad de los miembros del partido a formar facciones dentro del mismo. La variable clave que debe considerarse es la fuerza relativa del líder del partido *vis-à-vis* los políticos individuales. Si el líder es fuerte, ejerce mayor disciplina sobre sus seguidores. Pero si no lo es, y las reglas de juego inducen una elección personalista, es probable que se formen facciones. Una facción se define como grupos organizados dentro de los partidos que compiten por el control de recursos valiosos dentro de esos partidos. La formación de facciones obedece a la competencia intra partido y a la existencia de las “listas abiertas” con sistema proporcional como regla de elección. Ejemplos de esta regla electoral son Brasil, Chile y Finlandia. Luego, esto se asocia con los votos personales (Shugart y Carey, 1992).

Así, en un sistema a “lista cerrada” los votantes tienen un solo voto que deben emitir por una lista de candidatos del partido. Y si el partido gana X asientos en la legislatura, los primeros X de la lista son los que obtienen los asientos. De este modo, los votantes no pueden influir sobre los candidatos que los van a representar y, entonces, estos candidatos no van a competir entre ellos. El líder del partido tiene mayor control. Asimismo, este sistema no genera incentivos a perseguir la reputación electoral personal, el sistema se enfoca en los partidos (Cox y McCubbins, 1997).

En cambio, en un sistema a “lista abierta” los votantes emiten un solo voto para un candidato individual. Los asientos se asignan primero a los partidos, en base a la suma de votos de todos los candidatos de ese partido. Si un partido gana por asientos, los candidatos más votados de ese partido obtienen esos asientos. Esto incentiva la competencia entre los candidatos; si la competencia es grande, aumentan las alianzas y los tratos personales. Luego, el líder del partido tiene menos control. Y, como todos pertenecen al mismo partido, no pueden diferenciarse en base al partido, por lo que tienden a formar facciones en un intento de diferenciarse entre ellos mismos de sus competidores. También, es muy probable que algunos utilicen la etiqueta del partido para buscar reputación personal para proveer bienes particulares. Entonces, se induce el voto personal, esto es, una base de apoyo electoral que se deriva de las cualidades personales y sus actividades, más que las del partido. Ejemplos son Estados Unidos, Brasil, Chile, Japón. Ejemplos de sistema con facciones son Japón, Italia, Uruguay y Colombia (Cox y McCubbins, 1997; Carey y Shugart, 1995 y Myerson, 1995 en Cox y McCubbins, 1997).

Votos personales-Partidos débiles

Cuando las reglas electorales alientan a los políticos a cultivar una reputación personal, los políticos individuales se sirven de sus partidos para cultivar para sus intereses idiosincrásicos (Shugart y Carey, 1992). Los votos personales se asocian con los partidos débiles que promueven una sub oferta o, directamente, ausencia de oferta de bienes colectivos. Las razones son varias, entre ellas, los legisladores buscan la reelección (Mayhew, 1974 en Carson y Jenkins, 2011) y el voto personal, según el sistema, puede ser una estrategia óptima (Enno, 1978 en Cox y McCubbins, 1997; Cox y Rosenbluth, 1993 en Cox y McCubbins, 1997; Weingast, Shepsle y Johnson, 1985 en Cox y McCubbins, 1997; McCubbins y Rosenbluth, 1995 en Cox y McCubbins, 1997;

Shugart y Carey, 1995 en Cox y McCubbins, 1997). Los medios utilizados pueden ser el proveer bienes públicos locales o bienes privados y servicios a los constituyentes, así como la provisión de servicios particulares y favores especiales a los grupos de interés. Todo esto se acentúa cuando los legisladores pueden atribuirse el crédito por proyectos de trabajos locales pero no pueden reclamar el crédito por los cambios en la política pública (Mayhew, 1974 en Carson y Jenkins, 2011; Fiorina y Noll, 1979 y Arnold, 1990 en Clinton, 2006).

Además, si los políticos individuales cultivan el voto personal promueven reglas legislativas que descentralizan el poder decisional en comités, alejando a los líderes de partidos o del gobierno (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987 en Morgenstern y Swindle, nd; Cox 1987b en Cox y McCubbins, 1997; Katz y Sala, 1996; Thies, 1994 en Cox y McCubbins, 1997; Mayhew, 1974 en Carson y Jenkins, 2011; McCubbins y Rosenbluth, 1995 en Cox y McCubbins, 1997); también dan lugar a menores niveles de cohesión en los votos legislativos (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987 en Morgenstern y Swindle, nd; Cox, 1987b en Cox y McCubbins, 1997; Mainwaring, 1990; Rose, 1983 en Cox y McCubbins, 1997; Cooper, Brady y Hurley, 1977 en Cox y McCubbins, 1997); patrones de negociación pluralista y no corporativos (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987 en Morgenstern y Swindle, nd); corrupción estructural (Reed, 1994 en Cox y McCubbins, 1997); parálisis gubernamental (Fiorina, 1980 en Cox y McCubbins, 1997; Burnham, 1982 en Cox y McCubbins, 1997; Mainwaring, 1990; Reed, 1994 en Cox y McCubbins, 1997; Cox y McCubbins, 1993 en Cox y McCubbins, 1997; Schick, 1980 en Cox y McCubbins, 1997).

Aún, una forma más de analizar el sistema partidario es a través de la cantidad de partidos efectivos existentes y del grado en el cual se manifiestan las ideologías existentes, esto es fragmentación y polarización.

Características de los sistemas partidarios: Fragmentación - Distancia Ideológica o Polarización Política

La fragmentación se define como el número de partidos efectivos existentes (Sartori, 1976; Powell, 1982 en Bunge, 2009). Cuantos más partidos, más participantes independientes existen en el proceso de negociación en la Legislatura, lo cual dificulta iniciar y sostener la acción colectiva. En los sistemas parlamentarios el desacuerdo entre

los socios de coalición puede conducir a la inestabilidad del gobierno. Cuanto más independientes sean los legisladores, aumenta la probabilidad de permutaciones de partidos que podrían formar un gobierno. Esto dificulta formar y mantener un gobierno (Dodd, 1976 en Cox y McCubbins, 1997; Strom, 1985 en Cox y McCubbins, 1997; King et. al, 1990 en Cox y McCubbins, 1997).

Los sistemas multipartidarios resultan de reglas de elección proporcionales. Sin embargo, los científicos políticos indican que la fragmentación política se origina en la fragmentación de la sociedad. Entonces, cuánto más diversificada es la sociedad (étnicamente, lingüísticamente, religiosamente), la participación es mayor por cuanto cada grupo requiere representación siendo en estos casos la regla de elección apropiada la proporcionalidad, para que cada uno llegue al poder. En las sociedades fragmentadas es difícil hacer políticas, independientemente de la naturaleza de los sistemas partidarios (Lijphart, 1977 en Cox y McCubbins, 1997). Esto otorga fuerza al argumento que sostiene que en una sociedad fragmentada y diversificada, la representación proporcional y un sistema multipartidario serían el único plan factible. Reglas alternativas que no permitan mayor representación serían peores, conduciendo a conflictos sociales, tensión y violencia. Si estas sociedades generan más partidos y participación, depende también de la naturaleza de quién escribe la Constitución y la distribución del poder. Si un grupo es dominante en la mesa constitucional, elegirá reglas de manera tal que pueda gobernar al país sin oposición. En un extremo, ello implicaría la eliminación de la democracia. Una solución no tan extremista sería seleccionado sistemas que no permitan a la oposición que interfieran. En democracias desarrolladas, mayor diversidad lleva a mayor proporcionalidad. En autocracia, la mayor diversidad lleva a un grupo a buscar el poder a expensas de los demás (Acemoglu y Robinson, 2006).

Mientras, la polarización se define como:

1. La distancia ideológica entre los extremos del sistema político (Sartori, 1976 en Haggard, 1997), la cual es difícil de medir, especialmente donde no hay diferencias tajantes entre los partidos
2. Sean A y B dos ideologías, la distancia ideológica entre A y B es su diferencia simétrica conjuntista. Esto es, el conjunto de principios y propuestas que no

comparten. O, en otras palabras, A y B son conjuntos disjuntos en la medida que no posean elementos en común (Bunge, 2009)

Algunos indicadores de polarización son la presencia de partidos populistas de izquierda que históricamente han movilizado a sus seguidores en torno a protestas anticapitalistas o anti oligárquicas. También la fuerza de los partidos “en movimiento”, que poseen las características sectarias de un movimiento social y descansan en lealtades solidarias y exclusivas entre los activistas partidarios. Ejemplos de ello son los fascistas italianos y los peronistas argentinos en algunos periodos particulares de su historia (Haggard, 1997).

Los sistemas partidarios no polarizados, por el contrario, se caracterizan por la poca distancia ideológica existente entre los partidos políticos, significando típicamente que los partidos de izquierda y populistas o no existen o son débiles. Estos sistemas no polarizados descansan sobre partidos “pragmáticos”, en los que los lazos entre los líderes y sus seguidores son ampliamente instrumentales y descansan sobre intereses compartidos en obtener oficios políticos antes que compromisos ideológicos fuertes.

La existencia de distintas ideologías que dan soporte a los diferentes movimientos políticos, y la distancia ideológica entre estos, supone la presencia de posiciones encontradas que necesitan resolución a la hora de diseñar políticas consensuadas a fin de lograr el éxito en su implementación. Los resultados de las organizaciones partidarias dependen de si el sistema es parlamentario o presidencialista.

En sistemas parlamentarios con múltiple polarización como Italia, Bélgica, Dinamarca y Finlandia, el patrón más complejo de la ponderación de los partidos (i.e cuantos asientos tienen) y las posiciones políticas dan lugar a una distribución del poder de negociación susceptible a perturbaciones pequeñas. Por ejemplo, el cambio en la lógica de la negociación crea incentivos para que los políticos deshagan un trato particular, aún antes de que una coalición haya sido alcanzada. Existen dificultades entonces en tomar decisiones y apegarse a un curso de política y aumenta la probabilidad de inestabilidad (Strom, 1990b en Cox y McCubbins, 1997). En estos casos, es más costoso para un partido socialista mediano sacrificar los intereses de los trabajadores sindicalizados, que para un partido más grande de la izquierda, por ejemplo, los Demócratas en Estados Unidos y el Partido Laboral de Inglaterra. El partido socialista pequeño probablemente

se enfrenta a la competencia de otro partido, quizás comunista en su izquierda o Social Demócrata en su ala derecha, mientras que el partido más grande en un sistema no tan polarizado ni fragmentado, sólo puede ser desafiado por otro partido grande (y a la derecha del centro) en el sistema (Cox y McCubbins, 1997).

El impacto de las facciones políticas, las relaciones intra partido, sobre la estabilidad del gobierno ha sido poco investigado. Se observa en el mundo que los dos sistemas con facciones en democracias industrializadas, Italia y Japón, se caracterizan por cambios de gabinetes. En Italia el fenómeno es notorio y amplio, en Japón ha pasado desapercibido porque el Partido Liberal Democrático estuvo en el poder desde 1955 hasta 1993. Pero se observa que el gabinete ha cambiado con frecuencia. Un análisis de corte transversal en el país indica que un aumento en el faccionalismo dentro de los partidos del gabinete induce una disminución en la durabilidad del gabinete (Druckman, 1996). También existe una literatura en crecimiento que investiga el rol de las facciones en el descarrilamiento de los acuerdos y el incremento de los costos de negociación (Strom, 1994 en Druckman, 2008). Esta investigación se basa en que “la mayoría de las negociaciones en casos de formación prolongada del gobierno toma lugar entre los líderes y sus seguidores” (Luebbert, 1986 en Cox y McCubbins, 1997; Laver y Shepsle, 1990b en Cox y McCubbins, 1997, Mintz, 1995 en Cox y McCubbins, 1997; Pridham, 1988 en Cox y McCubbins, 1997).

En sistemas presidencialistas el gobierno dividido, el partido que controla la presidencia no tiene la mayoría o, al menos, participa de una mayoría en la legislatura, es más probable cuando el sistema partidario está muy dividido en facciones en la legislatura. Pero, a diferencia del sistema parlamentario, donde ello lleva a la caída del gobierno o inestabilidad, en este sistema potencia el unilateralismo del Ejecutivo, el empate Ejecutivo-Legislativo y déficits presupuestarios (Cox y McCubbins, 1997).

Por último, algunos autores crean una matriz que capta la mayor parte de la variación institucional que influye sobre la performance política.

	En candidato	En partido
Fuerte	Pocos partidos descentralizados	Fragmentación mínima Pocos partidos unitarios
Débil	Fragmentación Muchos partidos descentralizados	Muchos partidos unitarios

Un partido unitario está estructurado jerárquicamente y se aproxima a un actor unitario (Cox y McCubbins, 1997).

Las columnas indican el lado de la demanda, los votantes eligen candidatos o partidos políticos. Cuando la elección se centra en el partido, los políticos tienen pocos incentivos para diferenciarse de los demás y de la plataforma del partido. Pero si eligen candidatos individuales, existen nuevamente incentivos para cultivar el voto personal. A esto se suma la financiación de las campañas. Donde los políticos individuales son responsables de sus ingresos y gastos, existen incentivos a una reputación personal. Las donaciones en estos escenarios proveen típicamente de dinero al candidato para realizar objetivos particulares. Las filas señalan el sistema político, el cual puede ser fuerte, aquel que induce a la unión entre partidos, o débil, aquel en el cual los partidos tienden a permanecer aislados. El resultado de la yuxtaposición de las dimensiones contempladas da el grado de fragmentación del sistema.

De todo lo expuesto, la democracia es un sistema complejo en el cual los tres poderes, las reglas electorales, los partidos políticos, los electores y los gobernantes se conjugan en un entramado de reglas, formales e informales. Todas las reglas importan a la hora de descifrar los resultados del gobierno, así también todos los actores importan.

Ahora bien, ya presentadas la naturaleza y la tipología del sistema político, resta describir las relaciones entre el sistema político y el sistema económico, a la luz de las investigaciones empíricas realizadas. Este es el objeto de la próxima sección.

Sección B

Instituciones políticas y performance económica: algunas consideraciones de la interrelación entre los sistemas políticos y los resultados económicos

En los últimos años, los cambios operados en la teoría económica, el acercamiento entre los científicos políticos y los economistas y las experiencias de Rusia, Asia y Latinoamérica en la década del 90, cambian gradualmente el foco de atención hacia la política y las instituciones económicas y políticas, y su incidencia en el desempeño económico. Pero, si bien existe un cuerpo conceptual normativo de las instituciones, aún no existe un cuerpo de evidencia empírica tan robusto que permita identificar cuáles son los factores últimos que inciden en la formación de las instituciones (Straub, 2002).

Desde esta perspectiva, las instituciones políticas y económicas son uno de los determinantes fundamentales del desempeño económico. El sustento teórico para el impacto económico de las instituciones políticas se expande a partir del trabajo seminal de North y Thomas, autores que analizan la historia económica con el enfoque de costos de transacción. Luego el análisis se extiende al área del desarrollo económico. Los economistas reconocen el link entre las instituciones políticas y la inversión, teórica y empíricamente (North y Thomas, 1973, 1991, 1993; North y Weingast, 1989; Olson 1996 en Henisz, 2000; The World Bank, 1995, 1997; Levy y Spiller, 1996 en Henisz, 2000; Guasch y Spiller, 1994; Williamson, 1975).

En los años 80 y 90, las transiciones de regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos significan libertad política y económica; esto porque el cambio es seguido de un paquete de medidas tendientes a acrecentar las libertades económicas. Sin embargo, se observa que países con un nivel bajo de democracia experimentan tasas de crecimiento sostenidas, entre ellos, Chile, Corea del Sur y Taiwán. Mientras, países con niveles elevados de democracia registran disminuciones en sus tasas de crecimiento, por ejemplo, Filipinas, Rusia y Turquía. Los cuestionamientos a que dan lugar estas experiencias tan dispares hallan respuesta, por parte de los académicos, en las instituciones democráticas elegidas por estos países (Cox y McCubbins, 1997).

La relevancia del tema se hace manifiesta en una línea de análisis de *political economy* que lleva directamente a la cuestión de las instituciones, las políticas económicas y su relación con los resultados económicos. Dentro de esta línea, algunos autores señalan efectos desde la fragilidad del gobierno hacia la inflación, sugiriendo un link que va desde la desigualdad del ingreso hacia los desequilibrios macroeconómicos (Cukierman, Edwards y Tabellini, 1992 y Haggard et al, 1990 en Desai, Olofsgard y Yousef, 2003). Asimismo, se demuestra que el origen histórico de las leyes corporativas (inglesas, francesas, españolas y holandesas) predice las variaciones en el desarrollo y la profundidad de los mercados financieros entre países (La Porta et al, 1997). También se encuentran trabajos que demuestran cómo la separación constitucional de poderes en Estados Unidos puede llevar a incrementos dramáticos del gasto cuando una de las ramas del poder está controlada por un partido opositor al de la otra rama (McCubbins, 1991a, 1991b; Alesina y Caliner, 1991; Alesina y Rosenthal, 1995; Alt y Lowry, 1994; Fiorina, 1992 y Jacobson, 1990 en Haggard y McCubbins, 1999; Kiewiet y McCubbins,

1991). Siguiendo esta línea de argumentación, se analizan en los últimos años no sólo las políticas económicas sino también la credibilidad en las promesas del gobierno para llevar a cabo lo anunciado (Brunetti y Weder, 1994; Dornbusch y Fischer, 1991; Murphy et al, 1991; Rodrik, 1992, 1993). Diferencias subyacentes en la credibilidad de los anuncios de política son diferencias en las instituciones de *policy-making*.

Otro conjunto de investigaciones empíricas revela que las instituciones, en general, ejercen un efecto determinante fuerte sobre el ingreso agregado (Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Easterly y Levine, 2003; Rodrik, Subramaniam y Trebbi, 2002). La relación causal parecería ser de mejores instituciones a prosperidad económica. Esto en el sentido de que un país pobre que es capaz de revisar las reglas de juego, en la dirección de fortalecer los derechos de propiedad de los empresarios e inversores, probablemente experimentará un aumento final de su capacidad productiva.

Sin embargo, este razonamiento conduciría a un reduccionismo a los derechos de propiedad, es decir, a las instituciones formales de la protección de los derechos de propiedad como el fin de la política de desarrollo; y, de allí, a una simplificación excesiva de los temas a tratar. Se observa asimismo un tratamiento incompleto del desarrollo institucional o una identificación de las instituciones sólo con las reglas formales legisladas existentes. Es en este contexto donde surge el trabajo empírico sobre “macro instituciones”. El trabajo propone la utilización de la historia colonial para alcanzar identificación econométrica. Se encuentra que en las partes del mundo colonial donde los peligros relacionados con la salud son importantes, es menos probable que los europeos se establezcan permanentemente, y, en consecuencia, son menos proclives a construir instituciones relativas a la protección de los derechos de propiedad, limitando sus esfuerzos a la sola extracción (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001).

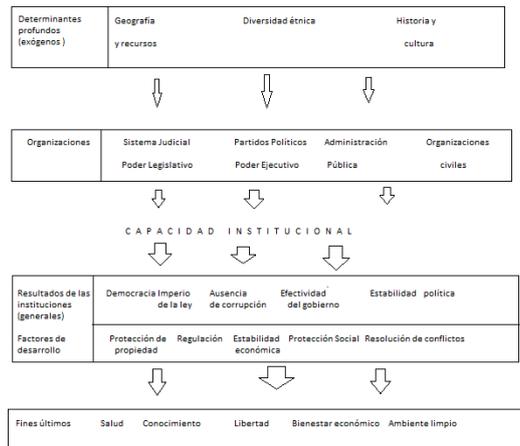
Con relación al problema del crecimiento, los factores institucionales analizados en función de su incidencia son las democracias (Barro, 1997); la calidad de las instituciones (Acemoglu et al, 2001); las creencias y la diversidad religiosa (Barro y McCleary, 2003; Barro, 1997); el capital social (Hall y Jones, 1999; Knack y Keefer, 1997; Loayza y Soto, 2002); la corrupción (Mauro, 1995; Bigio y Ramírez-Rondán, 2006; Easterly, 2003); los asesinatos y los golpes de estado (Barro, 1991 en Dimitraki,

2010; Mauro, 1995) y el fraccionamiento social, la diversidad étnica y lingüística (Sala-i-Martin et al, 2004; Easterly, 2003).

Luego, el enfoque en las diferencias institucionales entre países sugiere que la inversión es una variable endógena. Si la tasa de inversión es baja, con probabilidad se trata de un país donde la política y el medio ambiente institucional no hacen rentables a las inversiones. Las instituciones pueden estimular la inversión por medio de compromisos creíbles del gobierno a la política económica (North, 1991; North y Weingast, 1989; The World Bank, 1995; Levy y Spiller, 1996 en Henisz, 2000; Guasch y Spiller, 1994) y disminuir los costos de transacción (Williamson, 1975; North, 1991). Algunos resultados interesantes son los descubrimientos acerca de la inestabilidad sociopolítica y su relación con la inversión. Cuando existe desigualdad del ingreso, aumentaría la inestabilidad sociopolítica y, con ello, disminuirían las inversiones privadas (Alesina y Perotti, 1996b). Otros autores documentan una relación inversa entre la inestabilidad política y el crecimiento (Barro, 1991 en Dimitraki, 2010 y Alesina et al, 1992).

Payne y Losada proponen una forma de organizar la discusión sobre el rol de las instituciones en el desarrollo económico, lo cual resulta útil para precisar lo que se sabe sobre el desempeño de las instituciones y su impacto en otras variables (Payne y Losada, 2000; Vial y Orihuela, 2004). Se debe señalar que el crecimiento económico y el desarrollo son fenómenos interrelacionados pero distintos. Este trabajo se enfoca en el crecimiento económico como incremento del producto interno real en el tiempo; el crecimiento entonces es condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente (Olivera, 1977 en London, 1999).

El cuadro que se presenta a continuación presenta una adaptación del esquema de Payne y Losada, que recoge otras tipologías más próximas a trabajos empíricos más recientes. Las flechas representan relaciones causales, pero dichas relaciones no excluyen a las relaciones omitidas.



Fuente: Payne y Losada, 2000; Vial y Orihuela, 2004

Sin embargo, algunos autores indican que es fútil buscar regularidades empíricas no contingentes entre reglas legales específicas y resultados económicos. La evolución de las creencias e instituciones en el tiempo, que son el resultado del proceso de aprendizaje, no implican que se produzca crecimiento. La clave es el tipo de aprendizaje que adquieren las personas en una sociedad en el tiempo. El tiempo en este contexto significa experiencia y aprendizaje actual, mas la experiencia acumulada de las generaciones pasadas que está plasmada en la cultura (North, 1993). A su vez, la funcionalidad de un conjunto de instituciones dependerá de las oportunidades y restricciones locales. La mejor alternativa es buscar correlaciones contingentes, prescripciones institucionales que sean contingentes sobre las características prevalentes de la economía local.

A pesar de ello, las principales conclusiones de la literatura apuntan a que el funcionamiento de las instituciones juega un papel importante en el crecimiento económico, la relación entre ambas variables es positiva y significativa y que existe una relación de causalidad directa desde las instituciones hacia un mejor desempeño económico, expresado en términos del crecimiento del producto bruto interno (Kaufmann et al, 2003).

Relación entre instituciones políticas y la performance económica, autocracia versus democracia

Autocracia y Performance del sistema económico

En las autocracias los determinantes para que se adopten ciertas políticas en detrimento de otras son:

1. Los incentivos de los gobernantes
2. El “clima de opinión” acerca de las instituciones y políticas que la sociedad tendría que tener
3. El carácter o temperamento de los líderes de un país.

Olson utiliza el modelo del criminal considerando sólo los incentivos y manteniendo constantes el “clima de opinión” existente y el carácter o temperamento de los líderes de un país. El autor compara los incentivos de bandidos vagabundos con los de bandidos estacionarios. Los bandidos vagabundos cometen sus robos y no se estabilizan en ningún lugar. En cambio, los bandidos estacionarios tienden a establecerse en algún lugar fijo.

El criminal vagabundo no tiene en cuenta que, al robar, disminuye la riqueza total y, entonces, sus futuros ingresos. Pero, el ladrón estacionario se supone sabe que, de haber robos, la riqueza total y los incentivos a seguir produciendo disminuyen, y con ello sus ingresos. Por lo tanto, la estrategia de estos bandidos es monopolizar el crimen en un lugar determinado, cobrando a cambio de protección por sus propios crímenes (si los lugareños no pagan) y contra los que otros pudiesen cometer. De este modo, las víctimas tienen más incentivos a producir porque, a diferencia de los ladrones vagabundos, pagan una parte en concepto de protección pero el resto lo pueden acumular para sí mismos.

El autor explica que el origen de algunos gobiernos, para grupos más grandes que tribus, se halla en estos comportamientos. Esto es, el gobierno surge, no porque exista un contrato social o algún tipo de transacción voluntaria, sino por el interés propio “racional” entre aquellos que se pueden organizar para ejercer violencia. Según este autor, esto se observó con los “señores de la guerra” en China en la década de 1920. Se trataba de bandidos que tomaban un territorio para sí, haciéndose señores de ese lugar, y cobrando “impuestos” de protección (Olson, 1993a en Olson, 1997).

Un autócrata tiene los mismos incentivos que un bandido estacionario. Pero el horizonte temporal define las políticas económicas más probables de adoptar. Y, en estos regímenes, debido a su propia naturaleza, existe mayor probabilidad de inconsistencia

temporal en las políticas. Si el horizonte temporal es largo se tienen fuertes incentivos a mantener la seguridad sobre el lugar, ya que se obtiene parte importante de la renta a través de los impuestos que se cobran. De esto se sigue que es más probable la adopción de políticas tendientes a aumentar el *output* de esta comunidad que a confiscar. Esto último haría que disminuya la inversión y los ingresos futuros y, entonces, los propios ingresos del autócrata. Pero si existe incertidumbre sobre su periodo de gobierno y se acorta su horizonte temporal, el gobernante tiene incentivos para confiscar, esto es, para tomar para sí activos cuyo valor total supere al valor presente descontado de los ingresos derivados de impuestos futuros. Además, también tiene incentivos para emitir dinero para su uso personal con lo que se generaría inflación. Así, se convierte en un bandido vagabundo (Olson, 1997).

Con relación a los incentivos y el horizonte temporal, se ha observado en el mundo que distintos dictadores han incluido al Poder Legislativo en sus gobiernos. Algunos casos son Franco en España en 1942, quien crea las Cortes Generales; Haile Selassie en Etiopía en 1957; Suharto en Indonesia en 1971; Park Chung-Hoe en Corea del Sur en 1973; Samuel Doe en Liberia en 1985, entre otros. La composición de los Parlamentos sigue patrones similares al incluir ciertos grupos o sectores sociales vinculados al sector empresarial. Al respecto, un análisis utilizando la teoría de los juegos desarrollado por Abel Folch señala que el Parlamento significa un mayor grado de control sobre las decisiones del autócrata, al asegurar una cuota de representación a aquellos que poseen los principales activos del país, pero que son creados desde el momento en que el autócrata, asumido como racional, percibe que podrían aumentar sus beneficios. Asimismo, la existencia o no del Poder Legislativo será función del horizonte temporal del político; cuanto mayor sea este último, mayor será la probabilidad de que el dictador incorpore un Poder Legislativo. No así cuando el autócrata sea del tipo depredador, quien busca sólo maximizar su beneficio lo antes posible. El modelo queda confirmado por modelos econométricos basados en estimaciones de datos de panel (Folch, 2005).

De este modo, las autocracias de todo tipo, con probabilidad, tarde o temprano, van a tener autócratas que confiscan, repudian deudas y debilitan las monedas. Esto priva a las sociedades de la seguridad de la propiedad privada, el cumplimiento de contratos y de niveles de precios que se necesitan para el crecimiento y el desarrollo. Al momento de encarar una reforma institucional, a fin de mejorar la performance de la economía, y de

necesitar ayuda foránea, el análisis de los incentivos sugiere que, debido a la presión para que el autócrata comparta el poder, la reforma no tiene probabilidad de darse. Los recursos que el autócrata puede extraer son mayores a los que puede obtener de la ayuda extranjera (Clague, 1997).

A lo largo de la historia, distintos autores sostienen la importancia de los regímenes autocráticos para la consecución del crecimiento. En los años 40, la Economía del Desarrollo señala la necesidad de fuertes instituciones estatales autoritarias. La democracia, según esta escuela de pensamiento, es un “lujo” que no pueden afrontar los Estados pobres.

También, el tema de fuertes instituciones estatales con la capacidad de intervenir directamente y de participar en las actividades económicas es central en los estudios de Gerschenkron de la historia europea. En este trabajo un principio organizativo principal es la tensión continua que existe en la historia entre el cambio y la continuidad. La industrialización se daría, según este autor, en saltos discontinuos y repentinos a lo largo de los lineamientos sugeridos en los criterios del “despegue”. En el caso de los países tempranamente industrializados es suficiente que el Estado lleve a cabo políticas dirigidas a crear un medio ambiente adecuado, vía una estructura legal apropiada y la oferta de infraestructura física para el crecimiento de la industria. Pero, en las economías más atrasadas de Rusia, de Europa del Este y el Sur de ese continente, la industrialización exitosa requiere más que simplemente introducir el esquema institucional suficiente para los propósitos de industrialización en un país avanzado. El Estado es crucial ya que debe tener el poder para lograr una industrialización “forzada” (Gerschenkron, 1962 en Ruttan, 1997).

Otros autores, dentro de la misma línea de pensamiento, son menos reticentes. DeSchweinitz argumenta que el crecimiento y la democracia son complementarios en las economías de occidente, pero en los primeros estadios del desarrollo la relación es inversa. El impulso para la industrialización debe surgir del centro del poder político y derramarse hacia la sociedad, antes que de la sociedad misma. Para crecer económicamente hay que limitar la participación democrática en aventuras políticas, “la justicia debe tomar un asiento trasero a los objetivos del crecimiento” (De Schweinitz, 1964 en Ruttan, 1997).

Por su parte, Bhagwati es aún más explícito. Insiste en que los países socialistas, como Rusia y China, tienen la ventaja de sus estructuras totalitarias que resguardan al gobierno de los juicios reaccionarios del electorado. El control del consumo por parte de estos gobiernos no podría ser logrado en contextos democráticos. Además, estos gobiernos tienen una apasionada convicción y dedicación a los objetivos del crecimiento que contrasta con las acciones “tontas y vacilantes” de la mayoría de las democracias (Bhagwati, 1966 en Ruttan, 1997).

Investigaciones para testear rigurosamente la hipótesis del Estado fuerte son realizadas por Adelman y Morris en los años 70 y 80. Estos autores exploran el rol de las instituciones iniciales sobre la marcha y estructura del desarrollo económico y encuentran una relación estrecha entre el desarrollo económico y político. Asimismo, el patrón que surge del análisis empírico es la diferenciación progresiva y la separación de las esferas social, económica y política. Los resultados para el periodo 1850-1944 son consistentes con la perspectiva de la escuela de la “modernización” en sociología y ciencias políticas. A saber, en coyunturas críticas las instituciones políticas importan mucho. Con raras excepciones, el crecimiento y sus beneficios no se difunden lejos donde los terratenientes domésticos, alineados con los intereses exportadores foráneos, dominan el proceso político. En todos los países que pasan por una industrialización sustancial, las clases comerciales e industriales domésticas tienen o ganan poder significativo en el liderazgo nacional. En grupos de países políticamente más diversos, entre ellos los países dependientes abundantes en tierra, el crecimiento se esparce más lejos sólo cuando las elites de terratenientes no dominan las políticas económicas domésticas. Así, estas elites pierden el control sobre los recursos económicos y políticos (Morris y Adelman, 1967, 1973, 1988 en Acemoglu y Robinson, 2006).

Pero no existe consenso entre los historiadores económicos y los economistas del desarrollo, aunque habría asentimiento general a la proposición de que los regímenes autoritarios caracterizan a las sociedades de las que surgieron las economías de mercado actualmente desarrolladas. Más aún, en estas sociedades el surgimiento del capitalismo precede al surgimiento de la democracia (Ruttan, 1991 en Ruttan, 1997). Sin pérdida de generalidad, puede afirmarse que se trata de una creencia extendida entre los investigadores del desarrollo económico, las elites políticas y los empresarios de los

países en desarrollo, así como entre los funcionarios y tecnócratas en las instituciones financieras internacionales y las agencias de asistencia (Freeman, 1985 en Ruttan, 1997).

Actualmente, en los círculos políticos la discusión sobre los regímenes autoritarios gravita sobre la experiencia de las economías del sudeste asiático. Lo sucedido en esta región ha fortalecido el argumento de que el desarrollo requiere de mano dura. Las profundas reformas económicas necesarias para el crecimiento no pueden llevarse a cabo en el tira y afloje de los políticos democráticos. Sin embargo, una mirada sistemática de la evidencia conduce a otra conclusión. Otras economías con régimen autoritario sufrieron deterioro en sus economías. Estudios empíricos recientes sugieren que existen pocas razones para creer que la democracia conduce a menor crecimiento (Rodrik, 2008).

La mayoría de las autocracias en África y Latinoamérica en tiempos recientes, o en todos los continentes en tiempo temprano, no experimentan una performance económica positiva. Esto es, crecimiento y alivio de la pobreza. En tiempo antiguo, en Atenas democrática y en Roma en periodos no autocráticos, hay progreso económico. Particularmente, un sistema jurídico que vela por el cumplimiento de los contratos asegura los préstamos entre parientes e individuos no relacionados (Millett, 1991 en Olson, 1997). Por su parte, el crecimiento de ciudades es más rápido en ambientes más democráticos entre los años 1000 al 1800, que en situaciones más autocráticas y absolutistas. Esto es consistente con el argumento de que los problemas de sucesión y otras dificultades aseguran que cualquier sistema autocrático revierte en algún periodo a bandido vagabundo. Y que los derechos individuales seguros, especialmente a la propiedad y el cumplimiento de contratos, son en manera importantes para el progreso económico (deLong y Shleifer 1993, en Olson, 1997).

Democracia y performance del sistema económico

El sistema democrático se caracteriza porque los actores se diversifican y, en relación a la autocracia, cambia el contexto en el que quedan determinados sus actos. Los líderes y los votantes tienen las mismas motivaciones que los bandidos estacionarios; son seres humanos con distintos grados de egoísmo que tratan de satisfacer sus propios intereses. Pero lo que cambian ahora son las reglas de juego.

Las constituciones y las disposiciones institucionales tienen energía política suficiente para alentar o restringir las acciones de los políticos, líderes y funcionarios. En este sistema, *lattu sensu*, las reglas de juego diferentes determinan distintas configuraciones que, a su vez, moldean los comportamientos de estos agentes. De este modo, se pueden proveer derechos de propiedad y cumplimiento de contrato seguros en el largo plazo. Esto porque la ley y los derechos individuales, necesarios para continuar gobiernos constitucionales, protegen los contratos individuales y los derechos de propiedad.

Asimismo, los intereses circulares son mayores que en las autocracias; existe un mayor interés en la productividad de la sociedad toda. La razón radica en que la mayoría que gana ingresos en el mercado controla, al mismo tiempo, al gobierno. Esto mismo facilita la acumulación de capital y los contratos de largo plazo; también promueve las organizaciones para la acción colectiva por firmas y trabajadores en mercados particulares (McGuire y Olson, 1996 en Olson, 1997).

Las evidencias respecto a las democracias pueden dividirse, a efectos analíticos, en efectos sobre la performance de largo plazo y sobre la performance de corto plazo. Los resultados se exponen a continuación.

Democracia y performance de corto plazo

La evidencia muestra que se percibe menos inestabilidad con democracia. Los regímenes políticos descentralizados son menos proclives a generar volatilidad. Esto porque existe un amplio rango de tomadores de decisión en un ambiente lleno de información imperfecta, lo que resulta en una amplia diversificación y entonces en menos riesgo (Seh, 1991 en Rodrik, 2008).

Por su parte, Rodrik relaciona el tipo de régimen y la volatilidad en el corto plazo y encuentra que un movimiento de autocracia puro (democracia =0) a democracia pura (democracia =1) se asocia con una disminución de la variabilidad de la tasa de crecimiento respecto al Producto Interno Bruto, respecto al consumo real y la inversión del 1.3%, 2.3% y 4.4%, respectivamente (Rodrik, 2008).

Además, las democracias de larga duración como India, Costa Rica, Malta y Mauritania experimentaron menos volatilidad que países como Siria, Chile e Irán (Chandra, 1998;

Quinn y Woolley, 1998 en Rodrik, 2008). La causalidad parece ir del tipo de régimen a la volatilidad, pero no al revés.

Respecto a los shocks, la economía en un sistema democrático parece poseer mayor capacidad de adaptación. Rodrik encuentra que los ajustes a los shocks son peores donde hay conflictos sociales e instituciones pobres para el manejo de conflictos. Por su parte, en la muestra los países con mayores libertades políticas en los años 70 experimentan menor disminución en la tasas de crecimiento cuando cambia la tendencia en dicha tasa. Las bajas más relevantes se asocian con más independencia institucional (*de jure*) y operacional (*de facto*) del Ejecutivo y con niveles más bajos de acceso político de los grupos de no elite. Así, los regímenes políticos con menos autonomía del Ejecutivo y con mayor cantidad de instituciones participativas manejan mejor los shocks exógenos (Rodrik, 1999b en Rodrik, 2008).

Por otra parte, la relación entre democracia y distribución revela una diferencia importante en la distribución de los beneficios del empresario en el sector manufacturero de las economías nacionales. Existe una asociación, estadísticamente significativa, entre la extensión de la participación política y los salarios percibidos por los trabajadores, la productividad del trabajo, los niveles de ingreso y otros determinantes. Esta asociación se da tanto entre países como en un mismo país a través del tiempo. Se observa así que, a mayor participación política, los salarios son más elevados. La relación causal es de los cambios en el régimen político a la redistribución del beneficio de los empresarios hacia los trabajadores. Mientras, los regímenes más participativos producen mayor igualdad, no sólo dentro del sector manufacturero, sino en toda la economía y generan de este modo mayor estabilidad y elasticidad general (Rodrik, 2008).

Sin embargo, otros autores encuentran resultados conflictivos y concluyen que no existe una relación robusta entre el régimen de gobierno y la performance económica (Sirowi y Inkeles, 1990 en Rodrik, 2008; Przeworski y Limongi, 1993 en Rodrik, 2008). Una condición necesaria para el crecimiento es la existencia de derechos de propiedad seguros, cumplimiento de contratos, estabilidad socio económica pero esto no debe confundirse con democracia (Dornbusch y Edwards, 1991). Costa Rica y Malasia, con semi democracias estables, obtienen una buena performance económica. En India la democracia contribuye a una performance inestable. Otros países con gobiernos

democráticos “populares”, como Perú con Alan García, siguen políticas económicas devastadoras que van en contra de los intereses de los residentes del país.

En suma, las democracias producen mayor estabilidad, permiten un mejor manejo de los shocks negativos y dan lugar a mejores resultados distributivos.

Democracia y crecimiento

La tesis de Lipset sostiene que el crecimiento acelera las instituciones políticas democráticas (Lipset, 1959; Burkhart y Lewis-Beck, 1994; Helliwell, 1992). La literatura econométrica, utilizando datos principalmente de la posguerra, valida la hipótesis inversa, esto es, las instituciones democráticas son favorables al crecimiento. Históricamente, por ejemplo, en Europa preindustrial, los reyes consienten en el establecimiento de asambleas de nobles y mercaderes para facilitar la recolección de impuestos. Estas imponen límites a las acciones arbitrarias del gobernante, aumentando la seguridad del cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos; tal es el caso del Parlamento en Inglaterra después de la revolución de 1688.

Algunos autores encuentran relación entre gobiernos no absolutistas y el crecimiento de ciudades en Europa preindustrial (deLong y Shleifer, 1993 en Olson, 1997). En particular, que el absolutismo es inconsistente con los derechos de propiedad y los contratos seguros (Greif, Milgrom y Weingast, 1994 en Clague, 1997; Olson, 1993 en Olson, 1997). También, se encuentra una relación positiva entre el grado de partidos de no elite en la política y el crecimiento (Tavares y Wacziarg, 2001 en Rodrik y Wacziarg, 2004).

Además, la mayoría de las reformas exitosas de los años 80 y 90 fueron implementadas bajo gobiernos democráticos. En suma, la democracia genera tasas de crecimiento más predecibles. Rodrik fundamenta estas afirmaciones en estimaciones econométricas con una muestra formada por noventa países para el periodo 1970-1989 (Rodrik, 1997a, 1999b, 1999c en Rodrik, 2008).

Helliwell y Barro encuentran que la democracia no tiene efectos netos sistemáticos en el crecimiento subsecuente. Barro halla una relación no lineal, el crecimiento aumenta con bajos niveles de democracia y baja con altos niveles de democracia. El punto de inflexión se da en los niveles de democracia existentes en Malasia y México y por

encima de los niveles de Sudáfrica previos a su transición (Helliwell, 1992; Barro, 1996).

La India presenta una performance mixta. El crecimiento es mayor respecto a décadas anteriores, pero el déficit fiscal y la inflación también aumentan. Además, el país presenta claras señales de polarización étnica y regional crecientes. Se podría argumentar que estas fuerzas son contenidas por la fuerte herencia parlamentaria. También es plausible argumentar que ha sido la dominancia del Partido Congressista y el federalismo, más que el parlamentarismo mismo, lo que logra esto.

Una diferenciación más fina es posible cuando la democracia se puede segmentar de acuerdo al sistema político cuyas instituciones políticas asignan distintas funciones y, ergo, distintos poderes a un Presidente o a un Primer ministro. En la literatura, la diferencia entre sistemas presidencialistas y parlamentaristas expone estas diferencias. A continuación se trata de conectar dichos sistemas con los resultados de la economía a lo largo del tiempo.

Democracia-Sistemas Presidencialista versus Parlamentarista y performance económica

De la evidencia empírica se puede aseverar, al comparar la performance económica, que no existe una superioridad clara entre estos sistemas. Si en el sistema parlamentario se utiliza la regla de la mayoría absoluta o existe cohesión en las coaliciones mayoritarias, los primeros ministros gozan de mayor discrecionalidad que un Presidente. El Presidente tiene que negociar con los legisladores para lograr sus objetivos. Aumenta entonces la probabilidad de amplios cambios en la política. Algunos autores encuentran que los sistemas presidencialistas presentan déficit más bajo y gobiernos más chicos. Esto también se explica por una mayor tasa de crecimiento del gobierno en los años 70 y 80 y por un efecto *ratchet* en los países parlamentarios (aumento del gasto público en recesión que no se revierte tras la recuperación). Entre los países de la OCDE, los sistemas parlamentarios tienen déficit más grande que los sistemas mayoritarios (Person y Tabellini, 2003; Milesi, Ferreti, Perotti y Rostagno, 2002 en Person y Tabellini, 2003). Otras investigaciones tempranas encuentran que en estos países los gobiernos de coalición tienen déficit presupuestario mayores (Roubini y Sachs, 1989 en Person y Tabellini, 2003; Gilli, Masciandro y Tabellini, 1990 en Person y Tabellini, 2003).

Además, algunos trabajos indican que los déficits del gobierno son más altos en sistemas parlamentarios bicamerales, en comparación con los que tienen sistemas unicamerales (Alt y Lowry, 1994; Heller, 1995 en Person y Tabellini, 2003).

Asimismo, las diferencias en los gastos en seguridad social son más marcadas en las democracias más consolidadas. Los regímenes parlamentarios con sistemas proporcionales tienen un gasto mayor que los sistemas presidencialistas consolidados. Este efecto es ambiguo en las democracias “jóvenes”. Las democracias consolidadas presidencialistas presentan índices de corrupción más bajos que las parlamentarias. Mientras, los sistemas presidencialistas “jóvenes” se relacionan con menores niveles de productividad y protección de los derechos de propiedad (Persson y Tabellini, 2003).

Los empates Ejecutivo-legislativos también se presentan en forma distinta en los dos sistemas. El empate ocurre cuando ninguna de las dos partes puede llevar la política que desee sin el consentimiento de la otra, pero ninguna va a consentir la política de la otra (Cox y McCubbins, 1997). En los sistemas presidencialistas es quizás el problema más frecuentemente diagnosticado (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1993; Cox y Kernell, 1991 en Cox y McCubbins, 1997). En sistemas parlamentarios con representación proporcional la fragmentación del sistema de partidos y las demandas patronales de los líderes de partidos pueden crear empates peligrosos en la creación de las políticas y en la formación del gobierno. Los estudios de estos argumentos se basan en los sistemas parlamentarios europeos y sugieren que la estabilización es más difícil a medida que aumenta el número de partidos en la coalición gobernante, esto porque aumenta el número de pagos de parte requeridos (Roubini y Sachs, 1989a, 1989b en Haggard, 1997; Schick, 1993 en Haggard, 1997). Turquía de fines de los años 70 es un ejemplo de un sistema parlamentario en donde el *policy-making* es incoherente debido a la dificultad de negociación de los compromisos dentro de las coaliciones y la propia inestabilidad del gobierno (Haggard y Kaufman, 1995 en Haggard, 1997).

Es interesante señalar que los sistemas parlamentarios con representación proporcional son raros en los países en desarrollo. Por lo tanto, existe poca evidencia de cómo se desarrollaría la economía en esos lugares bajo ese sistema. Los sistemas parlamentarios que existen en el Tercer Mundo se basan ampliamente en el modelo de Westminster, usualmente como resultado de la herencia colonial británica. Así, una revisión de Haggard y Kaufman de las experiencias de veinticuatro democracias en desarrollo en la

segunda mitad de los años 80 presenta un sesgo hacia los sistemas presidenciales. Los autores no encuentran un patrón de diferenciación definido con respecto a la capacidad de estos dos sistemas para sobrellevar la economía o llevar a cabo reformas económicas.

Algunos ejemplos demuestran lo antes dicho. Corea y Chile continúan en una trayectoria de alto crecimiento bajo un sistema presidencialista. Colombia y Costa Rica, bajo sistemas presidenciales, instituyen políticas de ajustes moderadas y mantienen tasas de crecimiento positivas. Por el otro lado, todos los casos de hiperinflación en los años 80 en los países en desarrollo (Argentina, Brasil, Bolivia y Perú) se dan bajo sistemas presidenciales puros o mixtos. Mientras, la performance de República Dominicana es errática.

Los sistemas parlamentarios multipartidarios en Tailandia y Turquía sostienen ajustes llevados a cabo por sus predecesores autoritarios. Pero el sistema político tailandés es sólo semidemocrático en casi todos los años 80; el ajuste es exitoso a pesar de la naturaleza parlamentaria de su regla democrática. La reentrada militar a principios de los 90 es en parte la respuesta a la incoherencia y corrupción crecientes de la regla democrática. Turquía tiene buena performance hasta mediados de los 80 pero la política fiscal se deteriora a fines de los 80 y principios de los 90, a medida que el sistema político se torna más competitivo. Finalmente, el país sufre una crisis en 1994.

En los sistemas *westminsterianos*, donde la regla parlamentaria se asocia con una pluralidad de reglas de votación, la performance económica es buena. Pero el buen desempeño con respecto a la inflación puede relacionarse con otras instituciones británicas heredadas como sistemas monetarios fuertes. Más aún, la mayoría de estos casos son pequeñas economías isleñas en el Caribe que no son comparables a grandes países de renta media.

Sistemas partidarios y performance económica: Fragmentación y polarización, impacto sobre las políticas y los resultados económicos

Fragmentación

De acuerdo a algunas investigaciones, la fragmentación o cantidad de partidos políticos efectivos crearía, en la performance de la economía, impedimentos a la coordinación requerida, tanto para iniciar como para sostener cambios de política. Estos sistemas

dificultan al *policy-making* por el poder de veto, la existencia de coaliciones de gobierno débiles y no sostenibles, entre otras. Pero esto sería el resultado de sociedades fragmentadas, la cual constituye la verdadera causa detrás de los problemas de *policy-making* o insuficiencias en las políticas. Los sistemas más cohesivos, por el contrario, generan el soporte electoral y Legislativo estable, prerequisite para la consolidación de las reformas económicas (Weaver y Rockman, 1993 en Haggard, 1997; Shick, 1993 en Haggard, 1997).

Sin embargo, la fragmentación por sí sola no dice nada acerca de las preferencias subyacentes de las fuerzas políticas contendientes en el sistema o los límites de los puntos de quiebre entre estas. Se espera que las reformas sean más difíciles en sistemas polarizados en los cuales compiten una izquierda fuerte, populista, y los partidos de movimiento, tanto debido a sus efectos sobre los conflictos partisanos como por sus influencias sobre los grupos de interés, particularmente el movimiento del trabajo y el sector urbano popular, que incluye la clase media baja, los trabajadores de cuello blanco y porciones del sector informal.

En apariencia, el principal efecto de la fragmentación sobre la conducta de la política es la dificultad que genera para la coordinación dentro de la coalición que dicta las reglas de juego, entre los poderes Ejecutivo y legislativo, y a lo largo de los niveles de gobierno. En los sistemas parlamentarios con representación proporcional y con alta proporcionalidad, una multiplicidad de partidos aumenta la dificultad de formar y sostener gobiernos de coalición. La división del Gabinete entre los partidos contendientes requerida para formar tales coaliciones puede minar la capacidad de las autoridades centrales para procurar la implementación coordinada de los programas de reformas; la política se convierte en un cabildeo. Cuando estos gobiernos son formados, los socios de coalición pequeños pueden retener poder de veto sobre las decisiones de política (Roubini y Sachs, 1989a, 1989b en Haggard, 1997).

Problemas análogos se pueden presentar en los sistemas presidenciales. Mainwaring argumenta que la fragmentación en sistemas presidenciales empeora las probabilidades de que el Ejecutivo pase a estar políticamente aislado y sin poder para lograr su agenda. El incentivo para los partidos pequeños a cooperar con el gobierno es más débil que en un sistema parlamentario porque no existe habilidad para amenazar elecciones

tempranas. Y la tentación a hacer mensajes oscuros con el Legislativo mayor (Mainwaring, 1989 en Haggard, 1997).

Otra característica, relacionada con la fragmentación, es la debilidad del sistema. Cuanto más débiles son los partidos, más partidos hay y, a mayor cantidad de partidos, mayor necesidad de tratos, alianzas y acuerdos a lo largo de las líneas de los partidos para implementar políticas económicas. Por otra parte, a mayor cantidad de partidos, mayores los costos de negociación y más probables son los retrasos y bloqueos en la implementación de medidas.

Fragmentación y Polarización

Los efectos de la fragmentación sobre el *policy-making* también dependerán de si el sistema es simultáneamente polarizado. Esto puede observarse comparando la política económica/ performance económica en Tailandia y Brasil. Tailandia a fines de los años 80 tiene un sistema partidario altamente fragmentado, pero sin signos de polarización. En ausencia de fuertes partidos de izquierda o populistas, el problema de coordinación principal se centra en la lucha por los fondos para el partido y las campañas. Con múltiples contendientes y organizaciones partidarias débiles, hay pocas restricciones sobre los políticos en la competencia por el patronazgo y los gastos de campaña; e incentivos limitados para cooperar sobre reformas para la provisión de bienes públicos. El escapar de esta trampa se debe al endurecimiento de algunas características del Ejecutivo y la burocracia (Doner y Laothamas, 1994 en Haggard, 1997).

La coordinación es más difícil cuando, en sistemas fragmentados, las presiones centrífugas están compuestas por fuertes tendencias ideológicas polarizadas o sectarias. En estos sistemas aumenta la probabilidad de que los partidos se empeñen en una puja de guerras programáticas, tanto para diferenciarse de sus oponentes como para mantener la lealtad de sus constituyentes. Por razones similares, los sistemas fragmentados y polarizados amplifican las demandas distribucionales provenientes de los grupos de interés anti ajustes. Estas dos consecuencias son particularmente marcadas cuando existen divisiones a lo largo de los partidos populistas o de izquierda, que entonces compiten entre ellos para apoyar a las uniones de trabajadores y otros grupos populares.

Esta combinación afecta también al manejo de la economía exacerbando los ciclos políticos (Alesina, 1987 en Haggard, 1997; Streb, 2011). Las elecciones invitan a

comportamientos oportunistas y alientan el retraso de los esfuerzos de ajustes. Además, la combinación de un paisaje partidario inestable y volátil con profundos antagonismos partisanos aumenta la incertidumbre que rodea a las elecciones debido a la probabilidad de grandes cambios de política entre los sucesivos gobiernos. Argentina, Bolivia, Brasil y Perú han experimentado colapsos económicos profundos en las carreras a las elecciones. Sin embargo, Durham encuentra que el número de partidos efectivos no es un predictor significativo del crecimiento económico o la inversión (Durham, 1999).

Cohesión o no fragmentación

En sistemas partidarios cohesivos, la competencia se da entre pocos grandes partidos. Los incentivos centrípetos pueden coexistir junto a bloques políticos de amplia base. Chile, Corea y Taiwán tienen poca fragmentación. Corea evolucionó de un sistema de dos partidos a un modelo de partido dominante, como Japón. Argentina y Uruguay fueron relativamente cohesivos, pero Uruguay presenta una competencia institucionalizada entre los partidos mayores, lo que tuvo implicancias para sus esfuerzos de ajuste a fines de los años 80 y principios de los 90. Turquía también es un caso ambiguo. Al momento de las elecciones transicionales en 1983, el país contaba con menos de tres partidos efectivos, pero esto era el resultado de una prohibición militar sobre la participación partidaria. Hacia fines de los 1980, el sistema partidario turco se fragmentó y polarizó lo cual ayudaría a explicar la creciente incoherencia de su política económica.

Cohesión y baja polarización

En estos sistemas se espera que los políticos tiendan a moverse hacia el centro, eliminando la tendencia a fuertes apelaciones programáticas que los diferencian de sus competidores. Donde el votante mediano se opone a reformas, o donde el partido queda cautivo en intereses particulares, es probable que vayan a punto muerto. Los líderes políticos tienden a resistir las reformas cuando esto amenaza las oportunidades de patrocinio o quita la protección del núcleo de los constituyentes cercanos. Si existen grupos de interés vigorosos y las fuerzas del electorado están en contra de la reforma, entonces un sistema cohesivo y no polarizado pelearía contra las reformas radicales orientadas al mercado, a favor de un acercamiento gradual.

Pero los partidos de amplia base, incluyentes, también tienen ventajas cuando se trata de iniciar y sostener una reforma. Dada la tendencia que tiene de moverse hacia el centro, es más probable que se genere un fuerte apoyo organizado para iniciar una reforma en situaciones de crisis en las cuales los votantes están molestos con el *estatus quo* de la política. En contraposición, los partidos incluyentes buscarán naturalmente desacreditar las políticas del gobierno. Pero cuando todo marcha bien, es menos probable que presionen al gobierno para que dé marcha atrás en sus iniciativas. Cuando las cosas andan mal, son menos proclives que los partidos de izquierda o de movimiento a soluciones radicales, polarizadas o a realizar huelgas, demostraciones y protestas que complican la habilidad del gobierno para actuar.

Un pequeño número de grandes partidos también tiene una influencia moderada en la manera en que se agregan los intereses. En los países con sistemas partidarios cohesivos, los grupos de interés están forzados a operar en coalición donde se representan diversos intereses y no son posibles los acuerdos. En este sistema los políticos no están tan ligados o no son tan dependientes de intereses económicos específicos como en un sistema fragmentado y polarizado. Esto tiene dos efectos, facilita la organización de apoyo y hace difusa la oposición.

Dados los incentivos de los sistemas cohesivos, es poco probable la existencia de polarización. Los partidos de movimiento o con fuertes ideologías tienen escasas oportunidades para operar en estos sistemas; a mayor cohesión, menor polarización. Los sistemas más cohesivos no son polarizados. Y los partidos de izquierda y los de movimiento que han resurgido en los sistemas más cohesivos han tenido incentivos importantes para moverse hacia el centro. La excepción que prueba la regla es Turquía, en donde aumentó la polarización con el tiempo. De todos modos, esto se debió en parte a bajar las barreras a la entrada política, permitiendo a más partidos que compitan. El sistema se hizo más polarizado y fragmentado. Sin embargo, de darse este sistema, bajo ciertas circunstancias se comportarían igual que un sistema fragmentado y polarizado.

Argentina y Chile combinan un bajo nivel de fragmentación con la presencia de partidos con importantes legados populistas y socialistas. La fragmentación, sin embargo, ha aumentado en Argentina hacia fines de la década del 90. Alrededor de 1990, los

Chilenos socialistas y los Peronistas, una vez altamente sectarios, adoptaron propiedades de partidos pragmáticos incluyentes.

El comportamiento de los partidos de izquierda y de movimiento que operan en sistemas cohesivos depende de si estos partidos están fuera o dentro del poder. Los incentivos que estos tienen para resistir las reformas son más fuertes cuando están en la oposición política y los ajustes son iniciados por sus rivales. Estos partidos, a diferencia de los partidos de inclusión, en estos casos tienden a realizar una oposición de “principios”, apelando a la igualdad y al nacionalismo. Y también se inclinan más a respaldar estos reclamos con hechos tales como protestas sociales y activismo laboral. El caso de Argentina demuestra que este comportamiento tiene un efecto importante en la posición de grupos más moderados dentro del gobierno y la oposición. La oposición militante de los Peronistas aumentó los riesgos electorales de iniciar reformas o de continuar su implementación, aún cuando esto parecía importante para evitar mayores dificultades económicas.

La orientación política de los partidos de izquierda o populares puede cambiar sustancialmente, sin embargo, si se los incorpora dentro del gobierno. Esto es más probable en sistemas consolidados que fragmentados. En estos últimos, el movimiento de algunos partidos de izquierda o populistas hacia el centro es más probable de ser resistido por otras facciones. Pero en los sistemas consolidados existen oportunidades para estos partidos de ganar adeptos extendiendo sus apelaciones más allá de sus constituyentes centrales y demostrando su capacidad para la moderación. Además, los partidos de izquierda en el poder tiene otra ventaja, sus lazos con las uniones de trabajadores y otros grupos afectados por la reforma les darían mayor oportunidad de lograr su confianza y negociar acuerdos compensatorios que permitan que la reforma prospere (Haggard, 1997).

Un último punto a examinar respecto de los partidos políticos y la influencia que podrían tener sobre los resultados económicos, es el de su organización interna y de cómo la misma repercute sobre las políticas económicas. El mismo se expone a continuación.

Leyes electorales, comportamiento de los partidos políticos y política económica

Según la escuela de Chicago, las leyes electorales no importan. La presión de hacer *lobby* va a determinar las políticas, independientemente de las reglas de votación (Mulligan y Sala-i-Martin, 2003). Mientras, la escuela del capital socio-cultural señala que lo importante no son las instituciones políticas *per se*, sino variables más profundas como las diferencias culturales, variables antropológicas, medidas del capital social y la confianza. Finalmente, para la escuela institucionalista, las leyes electorales importan porque afectan al equilibrio político, la naturaleza y estructura de los sistemas partidarios y entonces tienen efectos profundos sobre las políticas (Persson y Tabellini, 2003; Milesi, Perotti y Rostagno, 2002 en Persson y Tabellini, 2003).

Las reglas electorales importan y cada una de estas escuelas tiene su parte de verdad (Alesina, 2007). Estas reglas afectan la naturaleza de los sistemas partidarios, la composición de la legislatura y la relación entre el Ejecutivo y la legislatura. Todo lo cual significa que las reglas electorales pueden tener un impacto sobre la política económica vía su efecto sobre la estructura partidaria. Por ejemplo, los sistemas electorales proporcionales con gobiernos de grandes coaliciones producen déficit presupuestario más grande y tienen dificultades en promover la estabilidad fiscal. En estos el gasto social es más alto y los sistemas de bienestar son más generosos porque hay mayor representación difusa de varios grupos. Por otra parte, los sistemas presidencialistas son más pro activo, estabilizan más rápido y gastan menos en partidas sociales.

Además, cuando los partidos se organizan en función del voto personal, con un líder de partido débil, se quiebran las políticas nacionales para proyectarlas en parcelas localizadas o en medidas específicas para ayuda de algunos grupos selectos (Shugart y Carey, 1992). Esto ocurre porque hay una mayor cantidad de políticos que buscan beneficiarse de la política enfocados en quienes los votan a ellos (*pork*)¹. Como no pueden llevarse el crédito por mejoras en la provisión de bienes públicos nacionales, buscan el mérito a través de la provisión de bienes privados para ciertos sectores (Fiorina y Noll, 1979 en Cox y McCubbins, 1997). Y aumenta el número de agentes que

¹ Pork puede ser fiscal, cuando los gastos públicos están dirigidos a sectores determinados, geográficamente, cuya incidencia y localización siguen una lógica política y no económica. El término se aplica también en el mismo sentido de *reent-seeking*. Se refiere a cualquier tipo de subsidio del gobierno (Krueger, 1974; Buchanan, Tollison y Tullock, 1980)

necesitan verse involucrados en cualquier decisión de política (Cox y McCubbins, 1997). El voto personal también se deriva del sistema electoral que promueve la competencia intra partido, con iguales consecuencias entonces. Un ejemplo es el gasto en medio ambiente y salud, entre otras áreas, no sobre la base de la necesidad sino sobre la asignación del distrito (Derthick, 1979 en Cox y McCubbins, 1997). Otro ejemplo lo constituye la regulación de lo que fuere y el subsidio a los residentes rurales a expensas de los urbanos (McCubbins y Schwartz, 1988 en Cox y McCubbins, 1997). En síntesis, se produce una sub-oferta de bienes públicos.

Es importante subrayar que el control centralizado no garantiza una política económica eficiente. Los partidos centralizados podrían tener plataformas ideológicas hostiles a las reformas económicas. La distribución de bienes privados es también útil a los políticos aun en un sistema centralizado (Geddes, 1994 en Haggard, 1997). De todos modos, esta distribución, por medio de mecanismos monitoreados centralmente, ya sea por la legislatura o el partido, podría tener un efecto saludable en el proceso de reforma (Shugart y Nielson, 1994a, 1994b en Haggard, 1997).

De este modo, las instituciones electorales tienen probabilidades de crear sistemas partidarios enfermizos que no ayudan a superar las fallas del mercado (Cox y McCubbins, 1997). En análisis de *cross-section* los resultados en la cuestión de las reglas electorales son definitivos. Bajo elecciones por mayoría se registra un sector público menor (5% del PBI), un gasto en seguridad social menor (2-3% del PBI) y menor déficit público (2% del PBI) que con reglas proporcionales. El uso de boletas individuales en lugar de listas o partidos, propio de los sistemas mayoritarios, se relaciona con índices de corrupción más bajos. Sin embargo, lo mismo ocurre con los distritos electorales de mayor tamaño, propios de los sistemas proporcionales. Es por ello que, al comparar ambos sistemas electorales respecto a la corrupción, el efecto neto es ambiguo. Estas dos variables, boletas individuales y distritos más grandes, tienen efectos positivos sobre las productividades de los países. Estos resultados fortalecen la noción general de que los sistemas electorales implican un *trade-off* entre representatividad y rendición de cuentas (Person y Tabellini, 2003).

En este sentido se puede agregar que la competencia electoral con la regla de la mayoría desalienta la provisión de bienes públicos a favor de redistribuciones con metas específicas. Algunos modelos plantean que las elecciones por mayoría se asocian a

gobiernos más chicos. La combinación de distritos pequeños y reglas pluralistas es más probable que produzcan menos impuestos y gasto público (Milesi, Ferretti et al, 2002; Austen-Smith, 2000).

Conclusiones

El Estado es necesario. En la historia no existe ningún ejemplo de anarquía próspera. La razón de ser del Estado puede ser múltiple. Algunos autores entienden que una vez que la sociedad es lo suficientemente grande para que las relaciones entre sus miembros se tornen impersonales, la disminución de las relaciones de reciprocidad se acentúa con la pérdida de la confianza y aumentan de este modo las probabilidades de encontrarse con *free-riders* que encuentran beneficioso el no cooperar con el resto. Entonces, el aprendizaje colectivo evoluciona para entender que, si bien la cooperación es beneficiosa, existen estas personas que buscan los beneficios con el deseo de no asumir los costos y, por ende, se deben penalizar tales comportamientos. Pero el costo de emprender actividades de penalización aumenta en forma proporcional al crecimiento poblacional. Los individuos pueden organizarse en grupos pequeños para penalizar a los *free-riders*, pero ello implica costos de transacción elevados. Entonces pueden surgir individuos creativos que se dediquen a producir protección a cambio de bienes o dinero (Mantzavino, North y Shiraq, 2003).

Un argumento similar es el presentado por Olson al explicar el origen del Estado a partir de la existencia de bandidos vagabundos de cuya actividad se quiere proteger a la población. Pero son bandidos estacionarios los que, conociendo del fenómeno del robo, desean monopolizar el crimen en un lugar determinado, cobrando a cambio de protección por sus propios crímenes (de no pagar los lugareños) y contra los que terceros pudiesen cometer. Entonces, el gobierno surge, no porque exista un contrato social o algún tipo de transacción voluntaria, sino por el interés propio “racional” entre aquellos que se pueden organizar para ejercer violencia. Según este autor, esto se observa con los “señores de la guerra” en China en la década de 1920. Estos sujetos son bandidos que toman un territorio para sí, haciéndose señores de ese lugar, y cobrando “impuestos” de protección (Olson, 1993a en Olson, 1997).

Así, pueden surgir múltiples agencias de protección que, debido a la violencia, tienen la oportunidad de oprimir a los miembros del mismo grupo sujeto a su protección. Las

limitaciones al accionar de las agencias son las reglas informales del juego, como las convenciones y las reglas morales y sociales. Como estas agencias tienen acceso a un mecanismo de violencia y sólo existen reglas informales, pueden surgir tres tipos de conductas entre las agencias de protección: la cooperación entre ellas, la competencia o la indiferencia. Y en un proceso de prueba y error pueden acometer los tres tipos de relaciones comprendiendo desde guerras hasta la fusión o colusión completa. El que sólo quede una sola agencia reclamando el poder de monopolio a través del uso legítimo de la fuerza en un territorio constituye la visión del Estado monopolista (Weber, 1972 en Mantzavino, North y Shiraq, 2003). Esta visión es una falacia si se asume que dicho monopolio protege a la comunidad cultural, esto es, todos los individuos que comparten los modelos mentales y las instituciones informales. Sin embargo, en un sentido restringido el argumento es correcto y el proceso de competencia o cooperación entre agencias lleva a un resultado monopolístico (Mantzavino, North y Shiraq, 2003).

De este modo, en un proceso caracterizado por el aprendizaje colectivo, la división del trabajo y la competencia o la cooperación entre empresarios, una o más de las agencias de protección permanecen. El resultado de dicho proceso es el Estado caracterizado por una mayor estabilidad desde que los gobernantes, como los ciudadanos, han atravesado por dicho proceso de aprendizaje del cual los ciudadanos aprenden que el costo de abandonar el Estado protector es elevado. Esto si el gobierno no permite explícitamente la salida del país. A través de la historia de la humanidad se observa que los gobiernos no han permitido que los ciudadanos abandonen sus jurisdicciones desde que poseen un interés en aplicar exacciones basadas en su poder coercitivo. La excepción se produce cuando el gobierno percibe que su autoridad es puesta en duda (Finer, 1974 en Mantzavino, North y Shiraq, 2003).

Pero el poder es uno. El poder es transferido desde la ciudadanía hacia el gobernante, conforme a las reglas de juego establecidas. Esta transferencia constituye la base de autoridad que halla el Estado para legitimar las reglas de juego que minimicen los costos derivados de las anomalías del comportamiento. En este punto, algunos autores introducen una explicación de tipo *path-dependence* al establecer que las reglas de juego quedan forzadas por la presencia de instituciones previas, instituciones que condicionan comportamientos y resultados determinados (Diermeier y Krehbiel, 2003; North, 1991; Pierson, 2004 en Page, 2006).

La transferencia de poder queda signada por las instituciones políticas, disposiciones sociales y políticas que asignan el poder político y determinan la forma de agregación de las preferencias políticas de varios grupos en elecciones sociales. Esto es, las instituciones estructuran las reglas del juego político y, de allí, moldean los incentivos de los políticos y de los otros actores políticos relevantes. Pero deben considerarse tanto las reglas formales como las informales, que determinan los cursos de acción de actores en arenas menos formales (Caruso, Scartascini y Tommasi, 2010). Luego, las reglas difieren según se considere una autocracia o una democracia. En una democracia los incentivos de los gobernantes son los mismos que los del autócrata, pero cambian las reglas del juego, el poder se halla menos concentrado. Asimismo, aumenta el número de participantes en la arena política y el *policy-making* debe considerar la voz política de los diversos actores.

La piedra angular que permite una explicación de los resultados económicos a la luz de las instituciones políticas es el acercamiento entre política y economía. Por tanto, cuentan tanto las instituciones políticas como las económicas a la hora de determinar la agregación de las preferencias sociales las cuales, a su vez, implican el diseño e implementación de las políticas económicas en general, entre ellas, las conductivas al crecimiento económico. De allí, existe una interrelación entre la arena política y el plano económico. El acercamiento entre la política y la economía, con el consiguiente sustento teórico para el impacto económico de las instituciones políticas, se expande a partir del trabajo seminal de North y Thomas (North y Thomas, 1973), autores que analizan la historia económica con el enfoque de costos de transacción. Posteriormente, el análisis se extiende al área del desarrollo económico.

En principio, se considera el link entre sistemas políticos y performance del sistema económico, entre autocracia y democracia versus crecimiento. En un primer momento, este argumento es sostenido por los economistas del desarrollo en los años 40. Posteriormente, es potenciado por el éxito de los países del sudeste asiático. Sin embargo, no existe evidencia empírica robusta que permita aseverar tal conclusión (Rodrik, 2008). Más aún, el análisis posterior enriquece la teoría al incorporar una serie de instituciones políticas referentes al sistema partidario, instituciones del Legislativo y poder judicial, relaciones entre poderes, entre otras.

De este modo, el acervo de conocimientos se incrementa al incorporar gradualmente una serie de instituciones políticas diversas. El análisis se enriquece y describe tanto los resultados económicos del largo plazo como del mediano y corto plazo. Entonces, no sólo se reconoce el link entre las instituciones políticas y la inversión, teórica y empíricamente (North y Weingast, 1989; Olson 1996 en Henisz, 2000; The World Bank, 1995, 1997; Levy y Spiller, 1996 en Henisz, 2000; Guasch y Spiller, 1994; Williamson, 1975), sino que también algunos autores señalan efectos desde la fragilidad del gobierno hacia la inflación, sugiriendo un link que va desde la desigualdad del ingreso hacia los desequilibrios macroeconómicos (Cukierman, Edwards y Tabellini, 1992 y Haggard et al, 1990 en Desai, Olofsgard y Yousef, 2003). Asimismo, se demuestra que el origen histórico de las leyes corporativas (inglesas, francesas, españolas y holandesas) predice las variaciones en el desarrollo y la profundidad de los mercados financieros entre países (La Porta et al, 1997).

También se encuentran trabajos que demuestran cómo la separación constitucional de poderes en Estados Unidos puede llevar a incrementos dramáticos del gasto cuando una de las ramas del poder está controlada por un partido opositor al de la otra rama (McCubbins, 1991a, 1991b; Alesina y Caliner, 1991; Alesina y Rosenthal, 1995; Alt y Lowry, 1994; Fiorina, 1992 y Jacobson, 1990 en Haggard y McCubbins, 1999; Kiewiet y McCubbins, 1991). Siguiendo esta línea de argumentación, se analizan en los últimos años no sólo las políticas económicas sino también la credibilidad en las promesas del gobierno para llevar a cabo lo anunciado (Brunetti y Weder, 1994; Dornbusch y Fischer, 1991; Murphy et al, 1991; Rodrik, 1992, 1993). Otro conjunto de investigaciones empíricas revela que las instituciones, en general, ejercen un efecto determinante fuerte sobre el ingreso agregado (Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Easterly y Levine, 2003; Rodrik, Subramaniam y Trebbi, 2002).

Con relación al problema del crecimiento, los factores institucionales analizados en función de su incidencia son las democracias (Barro, 1997); la calidad de las instituciones (Acemoglu et al, 2001); las creencias y la diversidad religiosa (Barro y McCleary, 2003; Barro, 1997); el capital social (Hall y Jones, 1999; Knack y Keefer, 1997; Loayza y Soto, 2002); la corrupción (Mauro, 1995; Bigio y Ramírez-Rondán, 2006; Easterly, 2003); los asesinatos y los golpes de estado (Barro, 1991 en Dimitraki,

2010; Mauro, 1995) y el fraccionamiento social, la diversidad étnica y lingüística (Sala-i-Martin et al, 2004; Easterly, 2003).

Algunas explicaciones que permiten entender los resultados del sistema económico embebido en un sistema político se centran en las restricciones existentes por parte de las reglas de juego, o no, con relación a los incentivos de los líderes. Los actores políticos en las autocracias se hallan limitados por el poder del líder, quien goza de autonomía para cambiar las reglas del juego. En general, la cantidad de agentes con voz política es restringida. Y, dado los incentivos del líder y su percepción respecto a su propio horizonte temporal, las políticas económicas tienden a ser diseñadas para incrementar sus ganancias personales. En la democracia los incentivos de sus líderes no cambian, pero sí lo hacen las reglas del juego y los actores políticos, quienes se diversifican. Las políticas, en general, tenderán a diseñarse en función de intereses circulares que se circunscriben en un sistema que, desde el punto de vista moral, goza de un grado de superioridad respecto a las autocracias. Esto parece validar la hipótesis de algunos autores que sostienen que en democracia la política económica es adversa al riesgo, en comparación con las políticas de los regímenes no democráticos. Los votantes penalizan a los líderes al incrementarse la volatilidad económica, de allí la política económica tiende a evitar los riesgos. En cambio, en las autocracias, las elites son más propensas a correr riesgos, consecuentemente se produciría sistemáticamente mayor volatilidad económica. Todo lo cual implicaría, *ceteris paribus*, que la estabilidad del crecimiento variaría con el grado de democracia (Quinn y Woolley, 2001). Además, la democracia permitiría un mejor manejo de las crisis, produciría mayor estabilidad en el corto plazo y daría lugar a mejores resultados distributivos (Rodrik, 1997a, 1999b, 1999c en Rodrik, 2008).

El análisis también incorpora instituciones políticas democráticas que influirían en el diseño e implementación de las políticas económicas. En tal sentido, son estas reglas las que dan forma al juego político y, entonces, a los incentivos de los políticos. Así, cobran importancia los sistemas parlamentarios versus los presidencialistas, el sistema partidario con su fragmentación y polarización y las reglas electorales. Sin embargo, se deben considerar no sólo las instituciones formales sino las informales, cuya operatividad no es menor en ciertos países. Más aún desde que análisis empíricos sugieren que algunos resultados que se observan en países con altos niveles de

institucionalización, no se mantienen en países en los cuales los actores tienden a invertir poco en las instituciones formales de la democracia, como los partidos políticos, el Congreso, el sistema judicial y la burocracia (Caruso, Scartascini y Tommasi, 2010).

El trabajo explica un subconjunto entonces del universo de instituciones y de su influencia sobre los procesos económicos. Ello hace que sean necesarias investigaciones adicionales a fin de ahondar en los conocimientos existentes. Pero, sin lugar a dudas, se puede aseverar que las instituciones políticas son fundamentales en la determinación y en la formación de expectativas sobre las futuras políticas (Spiller y Tommasi, 2000). De este modo, las instituciones políticas importan, no siendo inocuas en el sistema económico.

A su vez, se debe señalar que la fuente última de las instituciones son los modelos mentales. Por lo tanto, las ideas importan. No obstante, no existen recetas únicas para todos los países ni para todos los tiempos. Se trata de un proceso temporal que a la vez involucra “copia” y experimentación. La proporción de cada una es una cuestión exclusiva de cada país, dependiendo de su historia, circunstancias e instituciones existentes. Todo lo cual constituye un desafío para la ciencia económica a partir de que las ideologías, uno de los puntos de partida de las instituciones políticas, son variables subjetivas que serían, de este modo, una de las causas últimas de la performance económica.

Capítulo 3

El sistema político como generador de incertidumbre: consecuencias sobre el crecimiento económico

Introducción

En la teoría económica el crecimiento económico se define como el incremento sostenido de la producción a lo largo del tiempo. La producción, a su vez, es una función del capital físico, capital humano y trabajo. La acumulación de capital físico lleva a la especialización del trabajo lo que genera un incremento de productividad de los factores. El capital humano también favorece este proceso a través de la incorporación de conocimientos en los individuos quienes, de este modo, se encuentran más capacitados para llevar a cabo diversas tareas en los diferentes sectores económicos.

Para producir deben existir incentivos adecuados entre los agentes económicos a fin de provocar las inversiones, tanto en capital físico como humano. No sólo cuenta, en este sentido, el estado de la economía sino también todas las reglas que imperan en la sociedad. Así, el crecimiento es una medida resumen de todas las actividades de una sociedad, tanto económicas como socio políticas, siendo un fenómeno de amplio alcance.

De este modo, el crecimiento económico de una sociedad procede de la inversión en capital físico y humano, en una mejor organización productiva y comercial, en información clara y precisa, y, más en general, del intercambio comercial entre los individuos y la especialización del trabajo. Para llevar a cabo los diferentes procesos productivos son entonces importantes las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo las inversiones más importantes. Y en toda economía se invierte si existe un clima propicio para ello.

El acto de invertir supone tomar fondos líquidos y de bajo riesgo, convertirlos en bienes tangibles tal que se espera la recuperación de los mismos en el tiempo con alta rentabilidad o, al menos, compensado su costo de oportunidad. Así, la profundidad del horizonte temporal es crucial. La incertidumbre sobre la evolución de precios relativos, de importancia clave en la macroeconomía, genera una distorsión en los márgenes intertemporales que gobiernan a la inversión. El argumento básico es que la alta incertidumbre económica se puede generar en una alta incertidumbre política.

Incertidumbre que puede originarse en las improntas del tramado institucional que generan políticas de mala calidad, inconsistentes y no coherentes, lo cual conduciría a una inseguridad jurídica con repercusiones sobre las decisiones económicas de los agentes (Spiller y Tommasi, 2000).

El objetivo de este trabajo es analizar el efecto de la incertidumbre generada por la inestabilidad política sobre el desempeño económico, más particularmente sobre el proceso de crecimiento económico. Para ello, teniendo como base el modelo de crecimiento económico neoclásico, se introduce en el modelo incertidumbre para analizar el impacto de la misma sobre la trayectoria de la economía, comparando el comportamiento del modelo con y sin incertidumbre. Se analizan las trayectorias de la inversión y del consumo en el marco de una economía cerrada.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se analiza la relación entre inestabilidad, incertidumbre y la economía. Posteriormente, se presenta el modelo de crecimiento incorporando al mismo una función de incertidumbre la cual se relaciona con el consumo. Finalmente, se presentan las conclusiones.

La inestabilidad y la incertidumbre

Un ambiente político con estabilidad política y económica genera los incentivos adecuados para lograr incrementos de la producción. Por lo tanto, todo lo que cause inestabilidad en el sistema es perjudicial. Las premisas fundamentales son dos; primero, no se puede separar la economía de la política en el sentido de que las decisiones políticas afectan el desempeño económico. Y, segundo, la alta incertidumbre económica se puede generar en una alta incertidumbre política.

Actualmente, parece existir una presunción de que el proceso político es particularmente ineficiente cuando intenta influir sobre el resultado económico. La incertidumbre política puede interpretarse como arbitrariedad o como inestabilidad. La arbitrariedad o discrecionalidad del gobierno se genera a partir de la libertad ex post con que cuenta el gobernante para cambiar las reglas existentes. Así, un gobierno limitado en este sentido permite proteger los derechos de propiedad más efectivamente que en el caso de un régimen discrecional. Cuando el gobierno es arbitrario los resultados de las decisiones económicas de los agentes van a depender del humor de los gobernantes.

Mientras, la inestabilidad tiene que ver con reglas que cambian continuamente. Asimismo, el problema de la inconsistencia temporal agrega complejidad, tanto al

sistema económico como político. La mayoría de las decisiones políticas pueden dar “marcha atrás” o ser modificadas en periodos posteriores. En un régimen sin compromisos con las decisiones pasadas, aún un gobierno benevolente no será capaz de implementar una política óptima *ex ante*. En tanto que tal política es óptima desde el punto de vista del periodo inicial, no lo es en algún periodo posterior. Una política óptima *ex ante* pero temporalmente inconsistente no es creíble para el sector privado, porque el gobierno tiene incentivos para desviarse de la misma. En este caso, los agentes no saben bien a qué juegan. La credibilidad o desconfianza pública hacia los *policy makers* no surge ya, en este contexto, como mera consecuencia de los errores o deslealtades pasadas.

El *policy maker* puede tener incentivos a desviarse del comportamiento comprometido previamente. El público, sabiendo esto, desconfía de las promesas del *policy maker*. Entonces, a pesar de que los cambios en la política obedezcan a causas justificables, el costo que ello implica-la pérdida de reputación del gobierno, la desconfianza de los agentes del sector privado y la incertidumbre que ello genera en el sistema-puede ser mayor a su beneficio inmediato.

Así, si prevalece un régimen de propiedad privado no confiscatorio puede el gobierno cambiar a otro confiscatorio, ya que el gobierno no está sujeto a reglas que se lo impidan. Los agentes, en estos casos, tenderán a tomar decisiones de corto plazo ya que, al no ser seguras las reglas de juego del sistema, no conviene asignar fondos a actividades que impliquen capital hundido con un horizonte temporal largo. La “miopía” del gobierno se contagia a los agentes. También puede ser el caso de gobiernos democráticos que adoptan secuencialmente políticas macroeconómicas cambiantes por diversas causas. En general, se trata de políticas de corto plazo tendiente a solucionar desequilibrios de balanza de pagos o a disminuir altas tasas de inflación.

De este modo, la inconsistencia dinámica dentro del proceso político influye en la economía, esto es, existe un *feedback* entre la política y la economía. Inversiones en actividades específicas pueden ser disuadidas por cambios políticos o temor a estos; por otra parte también puede lograrse un *lock-in* de la política en el caso de que los políticos-tenedores de activos- y sus partidarios, con inversiones económicas específicas, conspiran para ello.

En una economía donde las reglas cambian debido a cambios de políticas macroeconómicas de corto plazo, se genera volatilidad en los precios relativos e incertidumbre. Si los individuos son adversos al riesgo, y tomando el supuesto estándar de que la utilidad marginal de la riqueza es decreciente, estos experimentan pérdida de bienestar al decidir abandonar una situación segura para aventurarse en una empresa de resultado incierta. La prima de riesgo necesariamente crecerá con los valores en juego, con una distribución de probabilidades menos favorable, con una aversión mayor al riesgo, o con infinitas combinaciones de estos tres elementos. Es en este sentido, tomando como variable clave la inversión en capital físico, que se habla del clima propicio para lograr altos niveles de acumulación de capital. De igual modo, el proyecto de hundir capital en una economía queda sometido a esa volatilidad de precios causada por políticas erráticas consecutivas. En ausencia de mercados que ofrezcan seguros contra la inestabilidad macroeconómica, los inversores se auto aseguran, exigiendo a sus proyectos no sólo el costo de oportunidad de los fondos a inmovilizar, lo cual ya supone una tasa de riesgo inherente al proyecto de inversión, sino también una prima de riesgo adicional, proporcional a la incertidumbre existente.

Así, existe una relación entre la inversión y la política llevada a cabo por el gobierno. Y el problema de la inconsistencia temporal de la política genera incertidumbre entre los agentes económicos, aumentando, entre otras, la probabilidad de que se vulneren los derechos de propiedad y generando inestabilidad. Así, tanto los inversionistas nacionales como extranjeros desisten ante el peligro de una conmoción política y ante la perspectiva de que un nuevo régimen pueda exigir más impuestos o expropiar bienes de capital.

El problema de la inconsistencia temporal se restringe acá al hecho de cambiar las políticas, o, en sentido más amplio, las reglas de juego, generado por la existencia de oportunismo en el sector público o de libertad ex post para cambiar las reglas de juego. Esto, a su vez, se relaciona con el problema de las reglas versus la discreción y también con la vulnerabilidad de los derechos de propiedad. En general, en aquellos países donde la inestabilidad política es aguda, o donde existe amplia discrecionalidad política, se crea un entorno incierto para la inversión y, en consecuencia, para el crecimiento.

En este sentido, la Nueva Economía Institucional supone que la calidad de las instituciones existentes en un país es la clave para determinar su comportamiento económico de largo plazo, en particular la posibilidad de un crecimiento alto y estable.

Las instituciones o reglas de juego son aquellas normas legales y códigos de conducta que, en principio, determinan qué está permitido, fomentando de este modo algunas acciones y qué no está permitido, restringiendo así otras. Esto se logra no limitando el conjunto de opciones disponibles sino más bien afectando los pagos de las elecciones alternativas a que se enfrentan los individuos.

Las reglas de juego deben cumplir determinadas condiciones para favorecer el crecimiento económico. Con relación al problema de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos, las reglas deben restringir comportamientos oportunistas de los agentes públicos. De esta manera, los agentes privados tendrán la certeza de que su riqueza real no se verá depreciada ante el manejo equivocado de políticas macroeconómicas aplicadas con fines de corto plazo que puedan cambiarse fácilmente por otras, generando así crisis en los mercados vía inflación o devaluaciones.

Además, estas reglas deben de ser estables. En la práctica, la inestabilidad de las reglas de juego implica que, si bien en el presente gobierno puede existir un mercado privado que opere libremente, los recursos públicos son asignados eficientemente, los contratos se cumplen y las políticas macroeconómicas sean las adecuadas, en el futuro es probable que el marco institucional cambie totalmente, a un extremo² intervencionista y populista. En esas condiciones, los agentes privados tendrán demasiada incertidumbre por su futuro, de tal manera que serán menos proclives a tomar decisiones de largo plazo. También, las reglas deben ser tales que los derechos de propiedad estén definidos claramente y sean garantizados. Los agentes económicos deben estar seguros de que los contratos serán respetados al ser desincentivados los comportamientos oportunistas de otros agentes.

Al respecto, un trabajo de Feng (Feng, 2000), analiza el caso de ocho países asiáticos que, a comienzos de los sesenta tenían un ingreso per cápita promedio inferior a los

² Al respecto, ver Corbo, Vittorio y Patricio Rojas, "Investment, Macroeconomic Stability and Growth: The Latin American Experience" en *Revista de Análisis Económico*, Vol 8, N°1, ; Kormendi, Roger y Philip Meguire, "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence" en *Journal of Monetary Economics*, Vol 16, N°2, enero 1985

países latinoamericanos, superando en los años 90 a su contraparte latinoamericana. Este autor incorpora factores específicamente políticos que afectarían al crecimiento. La idea central es que en aquellos países donde la inestabilidad política es alta o la polarización política es aguda, o donde existe amplia discrecionalidad política, disminuye la inversión y el crecimiento. Las variables que incluye son la probabilidad de cambio de régimen político, la polarización política, la libertad política, la libertad económica y la desigualdad del ingreso. En general, la conclusión respalda la tesis según la cual la estabilidad política, la existencia de consensos importantes o baja polarización política y la libertad económica serían factores positivos para el crecimiento económico. Sin embargo, el rol de la democracia había sido limitado. En síntesis, en el caso asiático no sólo se instrumentaron políticas económicas adecuadas sino que se promovió activamente la conformación de consensos políticos importantes.

Empíricamente, se observa que los países de renta baja padecen de gran incertidumbre política, e invierten una proporción menor de la producción interna que los países de renta alta. En estos países existen círculos viciosos importantes. Uno de ellos es el de la pobreza. Al ser la renta baja, la tasa de ahorro también lo es; esto se traduce en una baja tasa de inversión, tanto en capital físico como en capital humano. Sin inversiones nuevas, la productividad de la economía no puede mejorar y no pueden aumentar los ingresos. De este modo se cierra el círculo vicioso de la pobreza. Pero observaciones de Asia Oriental parecen indicar que no necesariamente los países pobres están condenados a seguir siendo pobres. A pesar de que en la región el PBI per cápita inicial era bajo, el ahorro interno bruto y la inversión bruta interna eran elevados e iban en aumento hasta la crisis financiera de 1998.

Asimismo, una de las características de los países en desarrollo es la desigual distribución de la renta. Esta genera descontento social lo que, a su vez, aumenta la inestabilidad socio política. Y, entre los factores que alientan a la gente a ahorrar e invertir, están la estabilidad política y económica. La inestabilidad política crea otro círculo vicioso, observado históricamente en algunos países latinoamericanos. La inestabilidad política y el peligro de que se vulneren los derechos de propiedad genera una disminución de la inversión, con ello el crecimiento disminuye o se torna negativo y esto se traduce en niveles de renta bajo, conflictos sociales y descontento con el régimen político imperante. Así, los dos círculos funcionan e interactúan simultáneamente, agregando complejidad al sistema. Aparentemente, la inestabilidad política es el link

entre el círculo de pobreza sumado al problema de la desigualdad en la distribución de la renta y la escasez de inversiones. Formalmente, los estudios de Barro (Barro, 1991), Aizenman (Aizenman, 1993), Ramey y Ramey (Ramey y Ramey, 1994), Alesina y Perotti (Alesina y Perotti, 1996) y Servén (Servén, 1998) indican que los países de renta baja tienen mayor incertidumbre política que los países de altos ingresos y que³ esta incertidumbre es un factor que condiciona una inversión y una producción de largo plazo más baja.

En el modelo de crecimiento neoclásico se estudia la trayectoria de una economía cerrada. Cuando esta economía se abre, se puede acelerar el proceso del crecimiento al permitir el ahorro externo la financiación de las inversiones domésticas. El capital, escaso, es más rentable que en países que experimentan altas tasas de crecimiento debido a las productividades marginales decrecientes. Así, bajo ciertos supuestos, la movilidad de los factores refuerza la tendencia de la convergencia entre los países. En realidad, este fenómeno se daría a pesar de existir diferencias en los parámetros de preferencia y en las tasas de crecimiento de la población. En este contexto, los países ricos dejan de crecer y los pobres experimentan al principio altas tasas de crecimiento, “alcanzando” a los primeros. De este modo, la inversión extranjera ayuda a los países en desarrollo a romper el círculo vicioso de la pobreza, en especial si va acompañada de transferencia de tecnología de vanguardia de los países desarrollados. La oportunidad de beneficiarse de la inversión y de la tecnología extranjeras muchas veces se menciona como “la ventaja del atraso”. Sin embargo, muchas de las condiciones necesarias para atraer inversión extranjera a un país son las mismas que se requieren para estimular la inversión interna.

En resumen, para crecer se necesita de ahorro para inversiones. Estas requieren de un ambiente adecuado que depende no sólo de las condiciones económicas adecuadas, sino también del clima político indicado. El gobierno debe propiciar políticas macroeconómicas adecuadas para fomentar inversiones así como también, de tratarse de una economía abierta, para atraer capitales foráneos. El modelo de crecimiento de una

³ Para mayor detalle ver Alston, Lee, Thráinn Egertsson y Douglas North, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996.

economía cerrada es el objeto de estudio de la próxima sección en el que se incorpora una función de incertidumbre a fin de analizar las trayectorias de esa economía.

El Modelo Neoclásico y la incertidumbre

El modelo de crecimiento neoclásico de Robert Solow (Solow, 1956) explica el crecimiento de una economía en el marco de la competencia perfecta, comportamientos “*price-taker*”, rendimientos constantes y agentes económicos racionales e idénticos. Se trata de una economía cerrada con pleno empleo y fuerza laboral $N(t)$ creciendo a una tasa exógena dada. La función de producción, idónea, tiene como argumentos un factor acumulable (capital) y uno no acumulable (trabajo) donde el producto final, homogéneo, se asigna entre consumo e inversión. La acumulación de capital físico, en un periodo de transición, es el motor del crecimiento siendo la inversión el mecanismo de ajuste. Los rendimientos marginales decrecientes del factor acumulable y la consiguiente disminución en la inversión aseguran la convergencia al estado estacionario por lo que, si se agrega una ausencia de cambio tecnológico, la economía, en este modelo, deja de crecer en el largo plazo. El progreso tecnológico es el elemento que inhibe ese mecanismo perverso, mantiene constantes los rendimientos del capital y aumentaría el stock de la fuerza laboral “efectiva” a través de las mejoras que induce en la productividad del trabajo.

La economía se comporta como si estuviera habitada por un único consumidor quien debe elegir la trayectoria de consumo que maximice la utilidad derivada del mismo. La incertidumbre puede alterar los patrones de consumo e inversión al cambiar las utilidades de los cursos de acción factibles. En caso de reglas que cambian de manera no esperada, este individuo puede elegir incrementar su consumo actual en detrimento de la inversión. Entonces, la incertidumbre generada por este cambio de reglas induce un cambio en las preferencias de este individuo al incrementar el valor de la utilidad del consumo actual y, con ello, cambian las trayectorias de consumo.

Matemáticamente, esto implica introducir una función que mida el grado de incertidumbre en la economía. Como hay un único bien, el cual se destina a consumo o a inversión, y la inversión supone sacrificio de consumo actual, el individuo, frente a expectativas de incertidumbre en el futuro, aumenta su consumo actual sustrayendo así cantidades de bien que, bajo condiciones de estabilidad y ausencia de expectativas

“negativas”, se destinarían a la inversión. Así, la incertidumbre puede ser función del consumo.

Así:

$$Y = F(N, K, t) \quad (3.1)$$

Donde K es el stock de capital físico total, N es la fuerza laboral y t es el tiempo indicando que la relación así establecida cambia a través del tiempo.

Las productividades de los factores son positivas pero decrecientes por lo tanto hay rendimientos marginales decrecientes. La función de producción es entonces una función cóncava creciente.

$$Y = Nc + \dot{K} \quad (3.2)$$

Donde Nc es el consumo total y K es la acumulación de capital en el tiempo.

Tomando una función del tipo Cobb-Douglas:

$$Y = A(t)K(t)^\beta N(t)^{1-\beta}$$

$$A(t) = e^{\mu t}$$

$$N(t) = e^{\lambda t} \quad (3.3)$$

Donde: A(t) es el progreso técnico el cual crece a la tasa dada μ y el crecimiento de la población se da a la tasa constante λ . Este tipo de progreso técnico rige por igual para todos los recursos utilizados en el proceso productivo y es “aumentador” de trabajo en el sentido que incrementa la eficiencia de la mano de obra. Los rendimientos constantes permiten la constancia de la relación producto-capital y, por ende, la de la productividad marginal del capital la que, en régimen de competencia perfecta, es igual a la tasa del beneficio del capital siendo entonces también constante.

La asignación de la producción a consumo o a inversión, bajo esta forma específica queda:

$$A(t)K(t)^\beta N(t)^{1-\beta} = N(t)c(t) + \dot{K}(t) \quad (3.4)$$

El consumidor debe elegir la trayectoria de consumo que maximice la utilidad derivada del mismo:

$$\text{Max} \int_0^{+\infty} e^{-\rho t} u(c(t)) N(t) dt \quad (3.5)$$

Adoptando una forma específica para el consumo per cápita:

$$u(c) = \frac{c^{1-\sigma}-1}{1-\sigma} \quad (3.6)$$

Donde: $\sigma > 0$ y $1/\sigma$ es la elasticidad intertemporal de sustitución.

Si $\sigma=1$, la función se reduce a una función logarítmica; $\sigma=0$, se trata de una función lineal; $\sigma > 1$, el consumo en distinto periodo es pobre sustituto del consumo de otro periodo; $0 < \sigma < 1$, implica $1/\sigma > 1$, la sustitución entre consumo actual y futuro es grande.

Ahora, se introduce la función de incertidumbre la cual será función del consumo que realiza el individuo tal que:

$$\theta = \theta(c(t))$$

$$\text{Donde } \theta \in [0, +\infty] \text{ y } \frac{\partial \theta}{\partial c} > 0; \frac{\partial^2 \theta}{\partial c^2} = 0 \quad (3.7)$$

Así, la función implica que a incrementos de incertidumbre corresponde incrementos del consumo. Además, si $\theta=0$, no hay incertidumbre. Si $\theta > 0$, existe inestabilidad que se traduce en incertidumbre.

Una forma específica para esta función podría ser:

$$\theta = \alpha c; 0 \leq \alpha < 1 - \text{Si } \alpha = 0 \gg \theta = 0 \text{ y } \frac{\partial \theta}{\partial c} = \alpha \quad (3.8)$$

El Problema del Crecimiento económico óptimo consiste en elegir una trayectoria para el consumo en orden a:

$$\text{Max } W\{c(t)\} = \int_0^{+\infty} e^{-\rho t} \left(\frac{c(t)^{1-\sigma}-1}{1-\sigma} \right) N(t) dt$$

s.t

$$N(t)c(t) + \dot{K} = A(t)K(t)^\beta N(t)^{1-\beta} - \theta(c(t))$$

$$N(t) = e^{\lambda t}$$

$$A(t) = e^{\mu t}$$

$$\theta = \theta(c(t))$$

$$K(0) = K_0 \quad (3.9)$$

El Hamiltoniano a valor corriente es:

$$H = \left(\frac{c(t)^{1-\sigma}-1}{1-\sigma} \right) N + \lambda [AK^\beta N^{1-\beta} - Nc - \theta(c(t))N] \quad (3.10)$$

$$H = He^{\rho t}$$

La trayectoria óptima de la economía está dada por:

1. La condición necesaria de primer orden

$$\dot{K} = A(t)K(t)^\beta N(t)^{1-\beta} - N(t)c(t) - \theta(c(t)) \quad (3.11)$$

2. La condición de optimalidad

$$c(t)^{-\sigma} = e^{\rho t} \lambda(t) \left(1 + \frac{\partial \theta}{\partial c}\right) > e^{\rho t} \lambda(t) \text{ si } \theta = 0 \quad (3.12)$$

3. La ecuación de influencia

$$\begin{aligned} \dot{\lambda} &= \rho \lambda - \frac{\partial H}{\partial K} = \rho \lambda - \lambda \beta \alpha K^{\beta-1} N^{1-\beta} = \lambda[\rho - PMK] \\ \rho &= \frac{\dot{\lambda}}{\lambda} + PMK \end{aligned} \quad (3.13)$$

Para este modelo las ecuaciones (3.10), (3.11), (3.12) y (3.13) describen el comportamiento del sistema.

La condición de transversalidad es: $\lim_{t \rightarrow +\infty} [e^{-\rho t} K(t) \lambda(t)] = 0$ (3.14)

La condición de optimalidad indica que la utilidad marginal del consumo es igual al precio sombra de la inversión, esto es, el precio medido en términos de la utilidad del consumo. El individuo en cada instante tiene un bien que puede consumir o acumularlo en forma de capital. Si está haciendo lo mejor que puede en el tiempo lo va a asignar de tal manera que lo que gane en el margen por poner un poco más en el consumo es igual a la pérdida marginal por “quitar” ese poco de la inversión. La utilidad mide esa ganancia, la que es mayor en el caso de ser $\theta > 0$, esto es, en caso de existir incertidumbre el precio sombra de la inversión es más alto.

La ecuación de influencia indica que la tasa de preferencia temporal o de actualización es igual a la suma de las ganancias de capital por unidad de capital y la productividad marginal del capital.

De las ecuaciones (3.11), (3.12) y (3.13) se deduce la trayectoria del equilibrio balanceado.

Sea κ la tasa de crecimiento del consumo per capita, entonces:

$$\lambda(t) = \frac{c^{-\sigma}}{1 + \frac{\partial \theta}{\partial c}} \text{ entonces } \frac{\dot{\lambda}}{\lambda} = \frac{-\sigma \kappa}{1 + \frac{\partial \theta}{\partial c}} < \frac{\dot{\lambda}}{\lambda} = -\sigma \kappa \text{ si } \theta = 0 \quad (3.15)$$

Y de (3.12) y (3.15)

$$\beta AN^{1-\beta} K^{\beta-1} = \rho + \sigma \kappa \frac{1}{1+\frac{\partial \theta}{\partial c}} < \rho + \sigma \kappa \text{ si } \theta = 0 \quad (3.16)$$

Siendo κ la tasa de crecimiento del consumo per cápita en el estado estacionario donde ρ , σ , κ son constantes. Si $\frac{\partial \theta}{\partial c} = \alpha$, constante, la productividad marginal del capital es constante e igual a la tasa de descuento más $\sigma/1+\alpha$ veces la tasa de crecimiento del consumo per capita, esto es, es menor que en el caso de no existir incertidumbre.

De este modo, con incertidumbre hay menor acumulación de capital físico, es decir, la inversión es menor. La utilidad marginal del consumo es mayor y, entonces, el precio sombra de la inversión es mayor. La tasa de preferencia temporal es más alta en el caso de incertidumbre, esto es, se da mayor valor al consumo presente frente al consumo futuro y la productividad marginal del capital es menor. Una sociedad será menos próspera en el largo plazo en el caso de existir incertidumbre y, por ende, tendrá un estándar de vida menos elevado que otra sociedad con mayor grado de estabilidad. Asimismo, al ser mayor la acumulación de activos de capital en el caso de ser $\theta=0$, la tasa de crecimiento será mayor. La dinámica del modelo no cambia en el sentido de que las trayectorias son estables, esto porque se supone una “función de incertidumbre” lineal.

En este modelo sencillo el individuo maximiza la utilidad derivada del consumo y resigna parte del mismo para destinar ese bien a la inversión. Al existir incertidumbre debido, por ejemplo, a un cambio inesperado de la política llevada a cabo por la autoridad, lo cual hace creer al individuo que este gobierno puede hacer lo mismo en el futuro, este agente, al no poder saber con certeza el valor futuro de su inversión podrá preferir aumentar su consumo actual. No hay que olvidar que el posponer el consumo es un sacrificio para todo individuo, significa una pérdida de utilidad en el presente. Así, se sacan unidades que, de otra forma, irían a la inversión la cual entonces se encarece en términos del consumo.

La inversión es una apuesta que sólo el paso del tiempo devela. En consecuencia, el mercado intertemporal de la economía es el lugar apropiado para apreciar el efecto de la incertidumbre. En una economía cerrada esta incertidumbre ocasionaría, con alta probabilidad, un incremento del consumo en detrimento de una caída de la inversión. Los individuos, adversos al riesgo, ante la incertidumbre futura, prefieren consumir en

el presente, posponiendo el sacrificio actual que supone el ahorro. Esto se traduce en una menor acumulación de capital físico, lo que a su vez se traduce en una menor tasa de crecimiento económico.

Conclusiones

Este trabajo analiza el papel de la incertidumbre que se genera en inestabilidad política en el proceso de crecimiento económico. La inestabilidad política puede analizarse desde la perspectiva de la discrecionalidad de que puede hacer uso el gobierno en la aplicación de sus políticas o desde la perspectiva de las reglas cambiantes aplicadas por el gobierno; éstas no sólo relacionadas con políticas cambiantes en cuanto al fin sino también respecto a los instrumentos utilizados. El argumento subyacente es que existe un nexo muy importante entre la política y la economía y que el desempeño político influye sobre el desempeño económico.

El modelo de crecimiento con incertidumbre refleja que la trayectoria seguida por la economía es diferente a la performance de la economía sin incertidumbre. En un contexto de reglas inestables, con incertidumbre, la inversión disminuye y aumenta el consumo presente en detrimento del consumo futuro. El análisis de la relación entre incertidumbre política e ingreso per cápita muestra que los límites al poder del gobierno para cambiar las reglas están asociados a mayores niveles de ingreso per cápita. Además, la estabilidad del resultado depende de la elección de la función utilizada para medir la incertidumbre. Así, si la función es lineal el resultado será una menor tasa de crecimiento y menores niveles de ingreso per cápita. Sin embargo, en el caso de una función cóncava creciente, el resultado ya no será estable debido a que la no constancia de la derivada involucra no constancias en las relaciones observadas en las trayectorias de las variables de control y las variables de estado.

Las políticas macroeconómicas y/o las reglas establecidas están relacionadas con la inversión física. Pueden tratarse, por ejemplo, de cambios en políticas que tienen que ver con la confiscatoriedad o no de los bienes privados, las que cambian así los incentivos de los agentes privados. También con cambios en políticas macroeconómicas como un tipo de cambio fijo seguido por un régimen de flotación en un periodo breve de tiempo lo cual cambia los precios relativos internos y, con ello, el costo de producción, entre otros. En general, las políticas macroeconómicas erráticas generan volatilidad de precios internos y degradan el ambiente económico necesario para el

cultivo de las inversiones. En ausencia de mercados que ofrezcan seguros contra la inestabilidad macroeconómica, los inversores se autoasegurarán, exigiendo a los proyectos el costo de oportunidad internacional de los fondos a inmovilizar más una prima de riesgo adicional. Así, una gran cantidad de proyectos que contribuirían en forma extraordinaria al crecimiento de la riqueza nacional es desechada hasta que el horizonte se aclare.

El problema de las reglas estables es ampliamente estudiado en la literatura económica. Los gobiernos, en general, encuentran que la aplicación de reglas estrictas coarta la posibilidad de llevar a cabo políticas dinámicas acordes con los cambiantes procesos macroeconómicos. En la realidad, la elección de una regla involucra un *trade-off* entre compromiso y flexibilidad y su resultado dependerá, en definitiva, de la credibilidad del gobierno entre los agentes privados. El hecho de poseer una buena “imagen” entre el público otorga al gobierno un cierto margen de maniobra entre la flexibilidad y el compromiso; la reputación de ser del tipo que siempre cumple le permite a la autoridad la adopción de algunas políticas discrecionales sin que por ello la performance se vea afectada negativamente. En caso contrario, la economía puede transitar por una trayectoria de filo de navaja alimentada por el *feedback* entre política y economía. En principio, el *trade-off* se puede minimizar a través del compromiso a una regla, no ya incondicional, sino a una que especifique exactamente a qué contingencias se puede responder y cómo. En la práctica, tales reglas resultan también de gran complejidad para ser usadas. A veces la flexibilidad que otorgan puede ser manipulada por un gobierno futuro eliminando de este modo un valor de compromiso. Otra posibilidad consiste en el uso temporal de reglas alternativas. De este modo, se usaría una regla incondicional por algún tiempo, se mantendría la flexibilidad otras veces y se definirían valores umbrales en los que se pueda instrumentar un *switch* de política entre estos dos regímenes.

Finalmente, el crecimiento puede ser reducido a decisiones de acumulación privadas. Toda política que afecte los retornos de la inversión del sector privado tiene entonces efectos sobre el crecimiento. Políticas específicas como impuestos sobre el capital físico e inversiones en infraestructura pública tienen efectos directos. Pero políticas macroeconómicas no específicas sobre el capital físico llevadas a cabo por el gobierno, influyen en la acumulación de activos, indirectamente, creando distorsiones en los precios relativos y/o cambiando reglas de juego preestablecidas. Así, esto se traduce en incertidumbre, un incremento de los tipos de interés internos y de las primas de riesgo

domésticas. Se configura de este modo un ambiente poco propicio para las inversiones internas. También el ambiente es poco favorable para inversiones foráneas ahuyentando capitales extranjeros.

En este sentido, los latinoamericanos no necesitan que se les recuerde que el capitalismo exitoso es un camino difícil. Por lo menos cuatro veces desde su independencia de España, en el siglo XIX, han intentado incorporarse al capitalismo global y han fracasado. Reestructuraron la deuda y canjearon deuda por activos, estabilizaron a la economía controlando la inflación, liberalizaron el comercio y privatizaron activos estatales. En el plano del consumo, las elites latinoamericanas importaron todo tipo de bienes. Pero nunca produjeron mucho capital vivo. La savia del crecimiento es el capital, físico, humano y financiero. Sólo el capital aporta los medios para apoyar la especialización y la producción e intercambio de activos en el mercado mundial; es la fuente de una productividad creciente. Pero sólo los países desarrollados y los pequeños enclaves de gente rica en los países en desarrollo y de los que salen del comunismo tienen la capacidad de representar activos y potencial productivo y por tanto la habilidad de producir y usar capital de forma eficiente. Y en esto la nueva evidencia deja ver el papel del Estado en tanto generador del ambiente político, económico y social adecuado a través de instituciones claras y políticas estables. Diez años atrás pocos hubieran comparado a los países del antiguo bloque soviético con América Latina. Pero hoy el parecido es asombroso: gigantescas economías subterráneas, desigualdad, mafias omnipresentes, inestabilidad política, fuga de capitales y flagrante incumplimiento de la ley.

La inversión es una apuesta cuyo resultado sólo el paso del tiempo devela. En consecuencia, el mercado intertemporal de la economía es el lugar apropiado para apreciar el efecto de la incertidumbre. Además, pocos presienten en tal grado la incertidumbre de un país, la eventual inestabilidad de las instituciones políticas y económicas fundamentales, como el inversor que evalúa la posibilidad de hundir capital dentro de sus fronteras por un largo periodo.

Capítulo 4

Un modelo económico con instituciones políticas: el poder Ejecutivo y el crecimiento económico

“Los que aman las leyes y las salchichas harían bien en no mirar cómo se hacen”

Mill (Throwing the Book at the Supreme Court. Chi. Sun times. 30 diciembre 1979)

Introducción

El Estado de Derecho moderno se caracteriza por la separación o división de poderes y la consagración constitucional de los derechos fundamentales. Las funciones del Estado se ordenan y distribuyen entre distintos organismos públicos. El fin de ello es disminuir la concentración de poder en una sola persona u órgano. Esta teoría surge en el siglo XVIII con pensadores como Hamilton, Locke, Rousseau y Montesquieu. El Estado existe con la finalidad de proteger al hombre de otros hombres. Las funciones del Estado para proteger al ciudadano en la formulación clásica son las de dar las leyes, poner en práctica estas leyes con la finalidad de resolver conflictos y la administración del aparato del gobierno.

Para prevenir que una rama del poder se convierta en suprema y para inducirlos a cooperar, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de “*checks and balances*” o sistema de frenos y contrapesos. Este sistema se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas del gobierno limitar a otra. Cada país tiene su propio mecanismo de *checks and balances*. Los constitucionalistas anglosajones encuentran el origen en la Carta Magna. Es así que Montesquieu realiza una formulación teórica de lo que los ingleses habían aplicado en la práctica un siglo antes (Montesquieu, 1748, en Aghion, Alesina y Trebbi, 2003). El poder detentado por cada órgano del gobierno en un Estado moderno depende de las reglas constitucionales establecidas y las disposiciones institucionales políticas legisladas al respecto.

Subyacente en estas nociones teóricas se halla la médula del problema de la delegación del poder. Los gobernantes tienen poder porque los ciudadanos se lo delegan. La motivación para ello es la necesidad que estos ciudadanos tienen y reconocen de la existencia de un gobierno que los proteja. Así, el hombre sacrifica su completa libertad por la seguridad de no ser afectado en su derecho a la vida, la integridad, la libertad y la propiedad. Sin embargo, el hombre puede encontrarse desprotegido frente al Estado, el

cual podría oprimirlo mediante las facultades coercitivas que le ha otorgado la propia colectividad. De esta forma, existe un *trade-off* entre la delegación del poder al líder y la necesidad de controlarlo para evitar la tiranía.

De esta forma, se presenta un problema de larga data entre los científicos políticos. A saber, la delegación de poder para sancionar buenas leyes es también la delegación para que el gobierno pueda sancionar malas leyes. Idem para las políticas económicas. En otras palabras, el delegar para que se lleven a cabo políticas económicas tendientes a aumentar el bienestar de la comunidad no precave el hecho de que se lleven, ex post, políticas económicas cuyos objetivos respondan a intereses sectoriales egoístas.

Lo expuesto guarda relación con el diseño de las instituciones relacionadas con la autoridad central; diseño pensado para dar mayor poder al Ejecutivo, o para aislar la toma de decisiones de la interdependencia política. El objetivo de las disposiciones institucionales es contrarrestar amenazas a la continuidad y la coherencia políticas por parte de la oposición, particularmente en países con largas historias de polarización y conflictos sociales en materia económica. De este modo, aumenta la discrecionalidad del Ejecutivo para iniciar políticas o para aislar la toma de decisiones de presiones políticas de corto plazo.

Además, la autoridad ejecutiva tiene un rol central en la resolución de los dilemas distributivos y de acción colectiva asociados a las políticas económicas. En la fase temprana de una reforma, las decisiones principales sobre el diseño de la política y de las estrategias políticas y legislativas usualmente son tomadas por el Presidente o el primer ministro. En sistemas democráticos, las “lunas de miel”, esto es, el periodo comprendido inmediatamente después de ganar las elecciones y asumir sus funciones, dan a los nuevos gobernantes la oportunidad de tomar nuevas iniciativas. Las condiciones económicas también pueden presionar para cambiar la política.

Los académicos del institucionalismo, con interés en las instituciones de todo tipo, incluyen al Presidente. Sin embargo, el trabajo analítico que emerge de este movimiento raramente se enfoca en la presidencia *per se*, aunque incorpora a los Presidentes como uno de los jugadores claves. Algunos trabajos son el modelo de control político de la burocracia (Ferejohn y Shipan, 1990 en Moe y Howell, 1999), el bloqueo de políticas bajo la separación de poderes (Krehbiel, 1996 en Moe y Howell, 1999; Brady y Volden,

1997 en Moe y Howell, 1999) y procesos de apropiación (Kiewiet y McCubbins, 1991). De este modo, los académicos dieron los primeros pasos hacia la construcción de una teoría institucional de la presidencia (Moe y Howell, 1999). La pregunta que intenta contestar este cuerpo teórico de conocimientos es la misma que inspiró a los científicos políticos de siempre, a saber, ¿Cuál es el fundamento del poder presidencial?

Entonces, se puede señalar que uno de los actores claves por su relevancia en los sistemas presidencialistas modernos es el poder Ejecutivo. Pero, ¿Cuál es la relación entre las instituciones diseñadas para otorgar poder al Ejecutivo y los resultados económicos de las políticas implementadas por un sistema de gobierno presidencialista? ¿Cuáles son los factores políticos que influirían en la economía y cuál sería el canal a través del cual estos operarían en la economía?

Las respuestas a estas preguntas pueden hallarse en la rama denominada *political economy* cuyo objetivo es encontrar respuestas a la pregunta de por qué ciertas sociedades siguen por largo tiempo políticas que son claramente costosas e insostenibles. Algunas respuestas están siendo dadas por el cuerpo de conocimientos teóricos y empíricos, que ha ido surgiendo en estos últimos años, sobre la incidencia de las instituciones, de una u otra forma, en la performance de la economía, tanto en el corto como en el largo plazo. Desde el trabajo de North y Thomas, en el que los autores concluyen que “la habilidad del gobierno para comprometerse en forma creíble a no interferir con los derechos de propiedad privados es instrumental en la obtención de las inversiones en capital de largo plazo en países que necesitan crecimiento rápido” (North y Thomas, 1973), en adelante, las investigaciones han ido incorporando instituciones de todo tipo, entre ellas, las políticas. Luego, surge el tema de la credibilidad del gobierno como base para la sostenibilidad de políticas económicas tendientes al desarrollo. Las reformas creíbles y no creíbles tienen impactos diferenciados sobre los resultados económicos; la falta de credibilidad socavaría los programas de estabilización, retrasaría las reformas del comercio, causaría disminuciones del ahorro, alentaría la salida del capital y promovería el crecimiento del mercado negro (Dornbusch, 1991; Murphy et. al 1991; Rodrik, 1992, 1993).

Específicamente, con relación a las instituciones políticas, las investigaciones se han centrado en el contexto del sistema político americano (Moe y Caldwell, 1994 en Henisz, 2000; Palmer, 1995 en Henisz, 2000; Spiller y Vogelsang, 1996 en Henisz,

2000; Baron, 1998 en Henisz, 2000). Los investigadores han comenzado con la estructura del legislativo, siguiendo con el análisis de la toma de decisiones de las agencias del Ejecutivo y, más recientemente, incluyendo el Presidente y el Poder Judicial como actores políticos independientes (Henisz, 2000).

En este trabajo se desea describir y analizar el impacto que podrían tener las instituciones políticas que asignan poder a la rama ejecutiva en los resultados económicos. En particular, sobre el proceso de crecimiento económico. Para lograr este objetivo, el trabajo se divide en dos grandes secciones; la primera sección describe el estado actual de conocimientos teóricos sobre el poder Ejecutivo y la segunda sección intenta analizar el impacto de las instituciones referentes al Ejecutivo sobre el crecimiento económico. La primera sección comienza con el tratamiento del poder. El núcleo central de la teoría del Estado en general, y de la rama ejecutiva en particular, es el poder, sus fuentes y su ejercicio. En autocracia el poder es detentado por un individuo. En democracia el poder se reparte entre tres ramas. Ello amerita un tratamiento explícito del poder a la luz de las nuevas teorías para luego poder entender los fundamentos del poder presidencial. A continuación, se explican las características del poder Ejecutivo siguiendo las líneas de investigación actuales. En la última sección se introduce un modelo económico de crecimiento en el cual se incorpora una institución del Ejecutivo. Los resultados indicarían que las instituciones políticas que atribuyen poder al Presidente no son inocuas.

Sección I

El poder Ejecutivo: su naturaleza y características funcionales

El poder

Según algunos autores, existen tantas clases de poder social como facetas de la vida social: político, económico y cultural. Las clases de poder pueden ser:

- personal, personas sobre otras
- social, sistemas sociales sobre las personas o sobre otros sistemas económicos
- biopsicológico, la capacidad de intimidar o dominar físicamente
- económico, la capacidad de movilizar un recurso económico
- cultural, la capacidad de cambiar creencias

- político, la capacidad de un sistema político de obligar a las personas a hacer ciertas cosas (Galbraith, 1983 en Bunge, 2009; Jouvenal, 1993 en Bunge, 2009)

Además, son muchas las definiciones de poder. Una definición señala que el poder es la producción de efectos deseados (Russell, 1938 en Knoke, 1990). Por su parte, Wrong lo define como la capacidad de algunas personas de producir efectos deseados y pronosticados sobre otros (Wrong, 1979 en Knoke, 1990).

Max Weber define al poder como la “probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”. Luego, distingue tres tipos puros de liderazgo político o autoridad, a saber: autoridad legal, que surge de la autoridad instituida por ley; autoridad tradicional, la que surge de las tradiciones que rigen desde tiempos lejanos; autoridad carismática, propia de las sociedades primitivas, “descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona” (Weber, 1947, 1968).

Esta forma de definir el poder permite la oposición, pero no la requiere. Aunque la fuerza existe en cualquier relación de poder, en muchas situaciones un sujeto hará voluntariamente lo que otro desea. Hay asentimiento o consentimiento. Weber llama a dicha aceptación subjetiva *herrschaft*, traducido del alemán como “dominación”, “coordinación imperativa”, “autoridad legítima” (Bendix, 1960 en Knoke, 1990, Weber, 1947).

Contemporáneamente, existen tres tratamientos del poder con ecos weberianos. El primero considera que una persona tiene poder sobre otra cuando la primera causa la conducta del último (Simon, 1957 en Knoke, 1990). El segundo señala que una persona tiene poder sobre otra cuando puede lograr que esta última haga algo que de otra manera no haría (Dahl, 1957). El último indica que el poder de un individuo sobre otro es la cantidad de resistencia que el primero puede vencer, potencialmente, sobre el otro (Emerson, 1962 en Knoke, 1990).

Por su parte, Carl Marx caracteriza al poder como un entramado súper estructural que surge a partir de la base económica y de las relaciones de propiedad. En ese ámbito se producen, constituyen y se reproducen las relaciones sociales y políticas. En estas relaciones el poder de unos es el no poder de otros. Es por esto que Caruso y Dusel señalan que en esta concepción de poder se hallan espacios de “poder”, donde este se

concentra, y espacios de “no poder” (Caruso y Dusel, 1996 en Moreno Marimón et al, 1998).

Otra línea de pensamiento que en las últimas décadas creció en influencia es el enfoque estructural. Dicho enfoque se considera central en el tratamiento del poder Ejecutivo porque, a medida que el tiempo pasó y la realidad cambió, los roles centrales pasaron a ser la estructura formal y el poder formal del liderazgo presidencial (Moe, 1993 en Moe y Howell, 1999). Este enfoque no es una teoría unificada sino un ensamblado de perspectivas, vagamente conectadas, sobre la interacción dentro de redes sociales. El mismo define al poder en términos de relaciones.

El poder, entonces, no es un atributo inherente a un individuo o grupo. Más bien, es un aspecto de la interacción, real o potencial, entre dos o más actores sociales. En este contexto, “actor” se utiliza como término genérico para denotar a una entidad social unitaria. Y la dimensión relacional aparece explícitamente en las definiciones arriba expuestas (Knoke, 1990).

La idea básica de una estructura social es la de un orden o patrón estable de relaciones sociales entre las distintas posiciones, orden formado por el conjunto de conexiones, directas e indirectas, entre los actores que ocupan dichas posiciones (Laumann y Pappi, 1976 en Knoke, 1990). De este modo, la estructura de las relaciones entre los actores y la ubicación de los mismos en una red social tiene consecuencias importantes sobre las conductas, percepciones y actitudes, tanto para el individuo como para el sistema como un todo (Knoke y Kuklinski, 1982 en Knoke, 1990). Y la ignorancia de la estructura da una explicación deficiente o, en el peor de los casos, una incorrecta (Knoke, 1990).

Debe señalarse la diferencia existente entre el enfoque estructural y la teoría marxista, dado que ambos hablan de estructuras. El enfoque estructural adopta una perspectiva relacional. Mientras, el estructuralismo marxista busca penetrar el mundo superficial de las apariencias y descubrir las fuerzas fundamentales que moldean la vida social, económica y política. La fuente última de la reproducción estructural y el cambio radica en las fuerzas autónomas de la producción material. O, en palabras de Marx, “la suma total de todas estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, el fundamento real, sobre lo que se levanta una súper estructura legal y

política y a la cual corresponden las formas definitivas de la conciencia social” (Marx, 1859 en Knoke, 1990).

Así, las creencias, los valores culturales y otros procesos mentales se derivan de las estructuras. Y, en sus versiones extremas, el análisis marxista se separa de toda consideración de interacciones que involucren seres humanos. En el estructuralismo abstracto y ahistórico de Althusser, las personas desaparecen por completo como agentes autónomos dentro de sus relaciones sociales (Althusser y Balibar, 1970 en Knoke, 1990; Poulantzas, 1978 en Knoke, 1990).

Los neo marxistas más convencionales reconocen que los seres humanos retienen algún grado de autonomía de elección y acción dentro de las instituciones sociales. De este modo, el estructuralismo marxista sólo se aproxima a la perspectiva estructural en los ejemplos reales de conflictos de clases, dominación estatal e imperialismo como resultado de las relaciones existentes entre personas y grupos (Knoke, 1990).

Siguiendo la línea estructuralista, entonces, la unidad básica de cualquier sistema político complejo no son los individuos, sino las posiciones o los roles que ocupan los actores sociales y las relaciones o conexiones entre ellos. El rol, de acuerdo a los antropólogos y sociólogos, es un conjunto de derechos, deberes, obligaciones y expectativas que guían la conducta de la persona que asume la posición. Asimismo, el rol indica como se espera que la persona interactúe con los otros roles, bajo las circunstancias apropiadas (Linton, 1936 en Knoke, 1990; Nadel, 1957 en Knoke, 1990; Merton, 1957 en Knoke, 1990).

Los actores, así, cambian en el rol pero no las relaciones de poder entre los roles. Por ejemplo, la Legislatura *vis à vis* la presidencia. En este contexto, el poder es una relación de un actor a otro y es específico a una situación. Es decir, es situacional y, de allí, es dinámico y potencialmente inestable. Además, el poder depende de las características de los actores en relación de poder y de las circunstancias externas en las que dichas relaciones están embebidas. Por último, estas relaciones son asimétricas.

En esta estructura el poder puede analizarse desde dos dimensiones, las que no son mutuamente excluyentes sino que existen con una graduación sobre un continuo, la influencia y la dominación. La influencia política se produce cuando un sujeto, intencionalmente, transmite información a otro, información que altera la acción de este

ultimo. Sin información, hubiese ocurrido otra cosa (Gamson, 1968 en Knoke, 1990; Parsons, 1963 en Knoke, 1990). Esto es, la información cambia la percepción del actor que la recibe. La influencia significa que debe existir un canal de comunicación entre influenciador e influenciado; la información debe ser creíble y/o la fuente confiable; los involucrados deben compartir el lenguaje y el entendimiento de los símbolos utilizados en el discurso político. La retorica es efectiva si se puede sostener un nivel de acuerdo razonable sobre los términos y sus significados entre los ciudadanos. No es de extrañar que los regímenes totalitarios busquen ante todo monopolizar los medios de comunicación y, entonces, vaciar al lenguaje de las distinciones significativas, y, así, la guerra viene a ser paz, la esclavitud significa libertad y el odio, amor (Knoke, 1990).

La dominación política involucra el intercambio de recursos valorados para lograr obediencia. El actor controla el comportamiento de otro mediante sanciones, positivas o negativas; promete o, de hecho, otorga una recompensa o un castigo a otro para que este obedezca. En esta línea se encuentran las promesas de aumentos salariales, la construcción de autopistas, por ejemplo. Se utiliza la fuerza, la coerción, la manipulación y hasta la violencia. Estas relaciones implican que uno ejerce su voluntad y el otro se subordina; son relaciones de tipo superior-subordinado. Al respecto, algunos señalan que estas relaciones tienen una base precaria. Las clases que dictan las reglas no se justifican sólo por la posesión del poder *de facto*, sino que intentan fundamentarlo en una base legal y moral (Mosca, 1939 en Knoke, 1990).

En el poder político se diferencia el poder político *de jure* y el poder político *de facto*. El poder *de jure* es el poder asignado por las instituciones políticas. El poder *de facto* es el poder que se detenta y, por medio del cual, puede tomar acciones contra otro grupo y, entonces, contra la sociedad por medio del uso de la fuerza. Esta clase de poder es de naturaleza transitoria y es por ello que el proceso puro de dominación suele ir acompañado de apelaciones a otras fuentes para lograr la obediencia, como la religión, la ética, las ideologías (Knoke, 1990). Actualmente el poder político es una mezcla de ambos (Acemoglu y Robinson, 2006).

Así, las dos dimensiones antes vistas, combinadas, dan lugar a cuatro tipos de poder, poder coercitivo, poder autoritario, poder igualitario y poder persuasivo.

		INFLUENCIA	INFLUENCIA
		Ausente	Presente
DOMINACION	Presente	Poder coercitivo	Poder autoritario
DOMINACION	Ausente	Poder igualitario (en sentido estricto no es poder)	Poder persuasivo

El poder coercitivo depende únicamente de amenazas y de aplicación de sanciones negativas. No va acompañado de información que trate de convencer al otro de las acciones del otro. En el otro extremo, el poder persuasivo sólo contiene información. La propaganda en los medios de comunicación en las campañas electorales es casi un caso puro. El poder autoritario tiene, en su esencia, el dar órdenes esperando la obediencia sin oposición (Wrong, 1979 en Knoke, 1990). Es la fuente de la orden, más que su contenido, la que induce su cumplimiento.

Esto tiene relación con el tratamiento del poder desde ramas ajenas a la teoría estructural de la política. Así, la definición de poder cualitativa, que se relaciona con el poder horizontal o vertical, es la que a su vez se relaciona con la dimensión de la influencia y la dominación, respectivamente. El poder horizontal o influencia es la capacidad de hacer y modificar el comportamiento de otras personas sin obligarlas ni dañarlas. El poder vertical o coacción es la capacidad de modificar el comportamiento de las personas contra su voluntad e intereses. Puede ser ejercido desde arriba (poder descendente) o desde abajo (poder ascendente). El poder horizontal se alimenta en autoridad genuina. Ésta no necesita de medios coercitivos para lograr lo que desea. En el poder vertical la autoridad es espúrea. Por ejemplo, cuando los subordinados se resisten a sus jefes, individual o colectivamente, como en una huelga o cuando demoran sus acciones o simulan (Scott, 1985 en Knoke, 1990). Al respecto, el poder sólo se hace real donde las palabras y los hechos van juntos, donde las palabras no son vacías y los hechos no son brutales, donde las palabras no se usan para violar y destruir sino para entablar relaciones y crear nuevas realidades (Arendt, 1958 en Knoke, 1990).

Ahora bien, si se entiende que el poder es el fundamento del éxito del Presidente (Neustadt, 1960 en Moe y Howell, 1999), puede entenderse el comportamiento de los Presidentes a lo largo del tiempo y de los países. A continuación, se detalla el poder presidencial, sus orígenes y sus características particulares.

El Poder Presidencial, sus fuentes y características

El poder presidencial tiene varias fuentes. Aparte de la Constitución, se pueden enumerar las disposiciones institucionales, las reglas de juego informales y el rol que ocupan los Presidentes dentro de la estructura social. Además, el poder se vincula directamente con los incentivos de los Presidentes que, a su vez, son función de la Constitución y de las condiciones cambiantes de la sociedad a la cual pertenecen.

Respecto a los incentivos, en sentido amplio se puede afirmar que la mayoría de los Presidentes se interesa por sus herencias. La motivación sería el ser recordado en la historia como líderes fuertes y efectivos. Pero, a diferencia de la autocracia donde los gobernantes no tienen un límite al horizonte temporal, en democracia un Presidente tiene un periodo de tiempo establecido por la constitución. Este periodo, de una cantidad de años determinada, se duplica de existir una cláusula de reelección. Entonces, para tener éxito, deben ejercer el máximo control posible sobre el gobierno y sus resultados, para lo cual necesitan poder (Moe y Howell, 1999). A la motivación de ser recordado se une un principio natural a la condición humana, el tratar de permanecer en el poder durante el mayor tiempo posible, descrito por Maquiavelo al dar nacimiento a la ciencia política. Así, una vez alcanzado el poder el primer objetivo consiste en permanecer en el mismo durante todo el tiempo que sea posible (Dalla Via, 2008).

Las teorías tradicionales de la presidencia consideraban que el Presidente derivaba su poder de sus cualidades personales, sus habilidades, su temperamento y su experiencia. Esta noción, que dominó por décadas, queda reflejada en la frase que afirma que el poder presidencial es el poder para persuadir (Neustadt, 1960 en Moe y Howell, 1999). Noción que tomó fuerzas a medida que la presidencia en Estados Unidos fue creciendo y evolucionando hacia una institución presidencial hacia la cual se fueron enfocando estudios del liderazgo presidencial (Nathan, 1983 en Moe y Howell, 1999; Moe, 1985 en Rudalevige, 2005; Burke, 1992 en Moe y Howell, 1999). A medida que el tiempo pasó, la realidad cambió y esta noción perdió influencia porque parecía crecientemente fuera de relación con los hechos. En su lugar, el enfoque se centró en el rol y las instituciones.

Siguiendo esta línea de análisis, entonces, las fuentes de poder del Ejecutivo son variadas, no son mutuamente excluyentes sino que se superponen y se potencian mutuamente. Hay que diferenciar entre los poderes que pertenecen al Ejecutivo por Constitución y los que le son delegados explícitamente (Shugart y Carey, 1992).

La teoría institucional lleva a cabo un tratamiento riguroso de los poderes formales que un Presidente tiene bajo la norma constitucional. Los puntos focales de la teoría son las funciones asignadas al Ejecutivo por la Constitución, el derecho de veto del Presidente, las órdenes ejecutivas y la facultad de emitir decretos.

El derecho a veto tiene distintos alcances y muchas variantes para la acción legislativa, constituyendo una especie de control al Poder Legislativo. Si el Ejecutivo tiene autoridad para enmendar la agenda o para ratificar la legislación propuesta, posee autonomía completa (Walth y Sen, 1997 en Moe y Howell, 1999).

El poder de hacer decretos otorga al Presidente mayor control directo sobre la agenda política. Estos poderes son muy importantes para la conducta de la política económica. Estos esfuerzos, sin embargo, pueden resultar negativos. Un ejemplo sería el caso de la tendencia en el Poder Legislativo de Latinoamérica a conceder poderes sustanciales con el propósito de llevar a cabo reformas económicas, proceso denominado “decretismo” (Bresser-Pereira, Maraval y Przeworski, 1994). Los problemas que esto conlleva serían varios. Primero, que las decisiones tomadas no son necesariamente óptimas o aun políticamente sostenibles, desde que evaden la consulta con las partes afectadas. Segundo, existe la cuestión de si no conducirían a un estilo de política plebiscitaria y, entonces, a la atrofia de las instituciones representativas.

Por otro lado, el proceso de delegación es central en todos los sistemas democráticos; la democracia moderna sería imposible sin ellos (Haggard, 1997). Por tanto, es una práctica inevitable y necesaria en cualquier gobierno. Ninguna teoría de gobierno representativo estaría completa sin ella. Entonces, la cuestión no es si delegar o no, sino cuánto delegar para maximizar la eficiencia y responsabilidad.

Una delegación es toda transferencia de poderes asignados constitucionalmente hacia alguna rama designada por la constitución. Pero, la delegación produce efectos externos relativamente incontrolables. Así, desde el principio hasta el final la delegación es un riesgo calculado (Lowi, 1986).

Existen varios tipos de delegaciones de poder. En primer lugar, las personas en su soberanía delegan el poder de tomar decisiones (usualmente a través de una Constitución escrita) a un gobierno. Las herramientas que las personas retienen para

asegurar un comportamiento apropiado son el poder de reemplazar a los gobernantes vía las elecciones y el poder de determinar las reglas constitucionales del juego político.

Luego, dentro de la estructura de gobierno surgen varios tipos de delegación. Una es la que compete a la que hace la Legislatura hacia el Poder Ejecutivo. Este proceso entraña la creación de ministerios, comités y mecanismos de control de agenda. También involucra las regulaciones constitucionales sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Otra es la delegación que el Legislativo hace a favor de la burocracia y las agencias del Ejecutivo. Los términos de esta delegación quedan determinados por los procedimientos administrativos y las leyes (McCubbins, Noll y Weingast, 1987, 1989 en Cox y McCubbins, 1997; Cox y McCubbins, 1997).

Finalmente, otra delegación importante, por sus implicancias sobre la política económica, es la delegación de la autoridad para tomar decisiones a agencias especializadas dentro del Ejecutivo. Esto puede eventualmente cambiar el cálculo político y, aún, la misma organización de los grupos de interés. Los ejemplos más conocidos al respecto son la creación de instituciones bancarias centrales independientes (Cukierman, Webb y Neyapti, 1992) y estructuras cuasi-fiscales para la administración de ciertas cuestiones relativas a la política comercial.

Investigaciones recientes sobre los bancos centrales revelan que estas instituciones ganan “independencia”, no a través de estatutos, sino manteniendo relaciones estrechas con políticos y grupos de interés favorables a la estabilidad de la política monetaria (Lohmann, 1995; Maxfield, 1994). Pero, en ambos casos, el establecimiento de agencias independientes restringe el acceso a grupos en la toma de decisiones o alteran la manera en que estos influyen. Sin embargo, estos mecanismos no proveen necesariamente una base efectiva para la coordinación política y para el manejo de conflictos distribucionales en el largo plazo. Por el contrario, la fuerte discrecionalidad política puede debilitar los incentivos de los partidos, la Legislatura y los líderes de los grupos de interés para apoyar iniciativas políticas (Schugart y Carey, 1992). Los legisladores con influencia limitada sobre la política probablemente se distancien del Ejecutivo, especialmente en periodos de conflictos económicos. Esto es especialmente marcado en sistemas presidenciales y donde los partidos son débiles.

Entonces, el poder presidencial resulta de un conjunto de factores interrelacionados. El liderazgo presidencial es función de las instituciones y de su posición en la estructura social, que se deriva de las reglas de juego. Cuentan el rol asignado por la Constitución, las disposiciones institucionales y las reglas informales. Luego, ocupa un lugar dentro de una red constituida por el entramado político que constituye el gobierno. Y esta red está imbuida en redes más amplias, tanto redes de influencia como de dominación, las que se superponen. Así, aparecen los conceptos de capital social y capital político. De este modo, las relaciones de poder del Ejecutivo son las interacciones, reales o potenciales, asimétricas, en las que el Presidente ejerce mayor control sobre la conducta de los otros.

Un efecto externo que resulta de los procesos expuestos es el poder que tienen los Presidentes para actuar unilateralmente, una de las características distintivas de las presidencias modernas. En general, los Presidentes siempre han actuado unilateralmente, pero su poder para actuar de esa forma se ha incrementado con el tiempo (Moe y Howell, 1999). Esto por varias razones. Una razón es que, a medida que los partidos políticos fuertes se debilitaron, los Presidentes ganaron posición como líderes políticos. Así, tuvieron la oportunidad y los incentivos para moldear sus destinos políticos. Otro factor es el cambio operado en el público, cambio que se da en dos aspectos. Por un lado, los ciudadanos comienzan a demandar respuestas positivas de los problemas sociales apremiantes al gobierno. Por otro lado, comienza a visualizar al Presidente como el símbolo y el centro de los líderes políticos nacionales, responsable por los éxitos y fracasos del gobierno (Moe y Howell, 1999). Los académicos señalan que dichas expectativas y demandas superan el poder real del Presidente para obtener resultados y otorga a los Presidentes aún mayores incentivos para desarrollar y expandir su poder en todas las formas posibles (Lowi, 1985; Moe, 1985 en Moe y Howell, 1999).

El unilateralismo o asimetría en las relaciones de poder: una faceta contemporánea del poder presidencial

El poder unilateral es un tema desarrollado en general por juristas, cuenta con pocos años en la literatura existente, de naturaleza empírica, y estos académicos tienen en consideración cuestiones normativas de las leyes, como, por ejemplo, si los Presidentes se han excedido de su autoridad de derecho bajo la Constitución (Cash, 1963 en Moe y Howell, 1999; Neighbors, 1964 en Moe y Howell, 1999; Hebe, 1997 en Moe y Howell,

1992; Fleishman y Aufses, 1976 en Moe y Howell, 1999). A ello se suma el creciente interés que, en años recientes, los científicos políticos han mostrado en las acciones unilaterales de la presidencia y existe un cuerpo en crecimiento de trabajo cuantitativo que se encamina hacia un tratamiento más riguroso del tema (Shanley, 1983 en Moe y Howell, 1999; Wigton, 1991 en Moe y Howell, 1999; Gomez y Shull, 1995 en Moe y Howell, 1999; Mayer, 1996, 1997 en Moe y Howell, 1999; Cohen y Krause, 1997a, b en Moe y Howell, 1999; Cooper, 1986, 1997 en Moe y Howell, 1999; Deering y Maltzman, 1998 en Moe y Howell, 1999).

La acción unilateral del Ejecutivo implica la actuación del Presidente sin el consentimiento de las otras dos ramas constitucionales. La fuente del poder para actuar unilateralmente por parte del Ejecutivo tiene varias vertientes cuyos resultados concluyen en una expansión del poder presidencial y, por razones inherentes a la naturaleza de las instituciones políticas, ni el Poder Legislativo ni el Judicial tienen probabilidad de detener el proceso. El proceso implica un aumento de la asimetría en las relaciones de poder entre el Ejecutivo y las otras ramas. El origen de este modo de actuación es múltiple.

El unilateralismo es un efecto externo de la división de poderes constitucionales y de la separación de propósitos guiados electoralmente. Se inscribe dentro de lo que algunos autores denominan la indecisión del Estado. Esta indecisión tiene como consecuencias, no sólo el actuar unilateral, sino también la inhabilidad para perseverar en una decisión, una vez tomada, y el perseguir políticas inconsistentes por diferentes sub gobiernos, lo que algunos designan balcanización (Cox y McCubbins, 1997). Luego, como la división de poderes se origina a raíz de la delegación, esta constituye entonces la verdadera causa de este fenómeno.

La delegación primariamente se da desde los ciudadanos hacia el gobierno. Y esto supone un riesgo que surge del *trade-off* que existe entre la delegación de poder y la necesidad de control para evitar la tiranía. Alexis de Tocqueville, en *Democracia en América*, señala que las personas están incesantemente atormentadas por dos pasiones angustiantes, perciben la necesidad de ser guiadas y el deseo de permanecer libres (Winthrop y Mansfield, 2000). Luego, el otorgar poder para promulgar leyes socialmente deseables no implica que dicho poder no pueda ser utilizado para implementar leyes perversas, desde el punto de vista social.

La solución que se intenta dar a este problema en una democracia es la división de poderes, división que se establece mediante una Constitución. Una Constitución, entendida como la ley suprema a la cual se tienen que sujetar las leyes, es un contrato que determina la estructura de gobierno formado por los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la división del Poder Legislativo en dos Cámaras y la división entre los niveles de gobierno. El diseño incluye un sistema de frenos y contrapesos entre estos poderes. El diseño constitucional se fundamenta en la idea de que dicha división de poderes entre los actores claves promovería una rivalidad que conduciría al bien público, sin que ninguno de los actores ganara posición sobre los demás. El resultado esperado es una república estable y la abolición de la tiranía.

Ahora bien, el diseño constitucional, basado en la rivalidad entre las tres ramas del gobierno, conduce inevitablemente a una contienda por el poder entre las tres ramas (Corwin, 1984 en Moe y Howell, 1999) Esto porque la Constitución es un contrato incompleto que no especifica con precisión las decisiones a tomar en todas las contingencias, presentes y futuras. Esto sería imposible. Tampoco detalla específicamente los poderes asignados a cada rama. Es decir, es ambigua. En el caso del Ejecutivo, la Constitución le asigna explícitamente el poder de veto, de promulgar órdenes ejecutivas o de hacer decretos, según el sistema adoptado por el país. Pero guarda silencio en muchos aspectos. Entonces, por necesidad, los poderes reales de las tres ramas se determinan en la práctica de los políticos. Lo cual incentiva a las ramas, más que a pelear por la influencia en el *policy-making* del día a día, a entrar en una contienda de orden superior sobre la asignación del poder y los derechos prácticos para ejercerlo (Moe y Howell, 1999). La ambigüedad “provee la oportunidad para el ejercicio de un residuo de poder sin enumerar” (Piouss, 1979 en Moe y Howell, 1999) y les otorga a los Presidentes muchas oportunidades de lograr la expansión de poder (Moe y Howell, 1999). Finalmente, la misma naturaleza del término Ejecutivo y lo que ello implica, conjugado con la ambigüedad, da lugar a esta forma de actuación.

Al respecto, es interesante la opinión de Robert Jackson, fiscal general de Estados Unidos cuando la guerra de Corea. El sostiene que mientras la Constitución dispersa el poder de la mejor manera posible para asegurar la libertad, también contempla que la práctica integrará los poderes dispersos dentro de un gobierno apto para trabajar. Prescribe para las ramas, separadas pero interdependientes, autonomía pero con

reciprocidad. Los poderes presidenciales no son fijos sino variables, dependiendo de su disfunción o conjunción con los del Congreso (Jackson, 1951 en Cleveland, 2005). El poder relativo del Congreso, la rama judicial y la ejecutiva siempre ha fluctuado en el tiempo. Cada rama continuamente ejerce presión sobre los límites de su poder y encuentra, o no, resistencia de las otras (Rudalevige, 2005).

Además, la ambigüedad potencia los procesos de delegación. La ambigüedad crea una zona gris en la que no existen autoridad constitucional ni reglas del Congreso o del Poder Judicial para la acción ejecutiva. En estos casos se aplican cuatro enfoques. El primero indica que no existe poder presidencial inherente (el Presidente puede actuar sólo si existe autoridad constitucional expresa o por estatutos). El segundo señala que el Presidente tiene autoridad inherente, pero no puede interferir con el funcionamiento de las otras ramas o usurpar el poder de éstas. El tercer enfoque propone que el Presidente podría ejercer el poder no mencionado en la Constitución, siempre que con ello no viole ni la Constitución ni los estatutos. Finalmente, el cuarto autoriza al Presidente a actuar sin límites al estipular que el Presidente posee autoridad inherente, la cual no sería restringida por el Congreso, a menos que sea violada la Constitución (Chemersky, 2006).

Pero aún poderes enumerados en la Constitución que, en apariencia son específicos, dan oportunidades a los Presidentes para actuar unilateralmente. Por ejemplo, el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Pero esto qué significa en los hechos, o, en otras palabras, ¿significa que el Presidente puede mandar tropas del ejército a otro país sin una autorización del Poder Legislativo? La Constitución en este punto guarda silencio, otorgando margen de maniobra al Ejecutivo.

También, la Constitución es ambigua sobre la naturaleza y extensión de la autoridad presidencial. Le otorga el poder pero no explica que se supone que ello signifique. En este punto debe considerarse la naturaleza del Ejecutivo. Esta naturaleza implica que el Presidente cuenta con prerrogativas legales que le permiten administrar, tomar decisiones respecto al personal, por ejemplo, designar los ministros, coordinar, reconciliar valores en conflicto y responder con rapidez y flexibilidad a los problemas emergentes. Esto otorga al Presidente discreción en el ejercicio de la autoridad conferida por la Constitución y le permite hacer y cambiar la política del gobierno sin el consentimiento de las otras ramas (Moe y Howell, 1999).

Además, el Ejecutivo significa estar en el meollo del poder, concentrando las autorizaciones del Poder Legislativo y Judicial. También, cuenta con un reservorio de experiencia y capacidad organizativa a través de la burocracia y en la presidencia como institución. En síntesis, tiene recursos informacionales y operacionales a disposición que le adjudican una situación estratégica para mover primero y obtener los poderes de la agenda que ello implica. De esta forma, la presidencia es un punto focal natural para el liderazgo y su unidad estructural da a quien la ejerce tanto las oportunidades como las responsabilidades para ejercer el liderazgo (Moe y Howell, 1999; Rudalevige, 2005).

Luego, la delegación entre poderes lleva a considerar las restricciones legislativas establecidas por Constitución y los arreglos institucionales, formales e informales, que se dan de hecho en la práctica política. La Constitución, siguiendo el espíritu de la restricción de poderes, establece las restricciones que el Legislativo puede imponer sobre el Ejecutivo. Al respecto, existen los denominados controles legislativos y controles políticos. Los controles legislativos se refieren a la capacidad de las Cámaras para intervenir en el proceso de toma de decisiones mediante el uso de sus facultades de presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. Por su parte, el control político constituye el seguimiento que el Legislativo realiza de las decisiones, una vez que las mismas han sido adoptadas. Ex post, entonces, el Poder Legislativo debe fiscalizar las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo y la burocracia. Esta atribución está presente en todos los sistemas democráticos, presidencialistas y parlamentaristas (Sartori, 1992; Bodemer y Carrillo Flórez, 2007).

Sin embargo, las diferencias entre ambos regímenes favorecen uno y otro mecanismo de control. El sistema presidencialista favorece el control ex post y el sistema parlamentario el control ex ante. Esto por la naturaleza de las delegaciones del poder, las que pueden tomar la forma de cadena o de red (Kiewit y McCubbins, 1991 en Cox y McCubbins, 1997).

Los sistemas parlamentarios presentan las delegaciones en forma de cadena simple. Los votantes (mandante) eligen un candidato o lista de ellos para que los representen en el Parlamento. Los miembros del Parlamento (mandante) eligen los integrantes del gobierno (agente/mandante) quienes, a posteriori, delegan la implementación de las políticas en el aparato burocrático (agente). El énfasis se debe hacer en la elección

inicial de los funcionarios. Los partidos políticos juegan un papel clave, son los que dan la señal a la población por medio de la reputación de que gozan.

En contrapartida, los sistemas presidencialistas se caracterizan por una delegación con estructura de red (Strom, 2003; Moreno, Crisp y Shugart, 2003). Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo son agentes, independientes entre sí, del electorado (mandante). Y, a su vez, ambos son mandantes de la burocracia. Se multiplican las instancias de delegación porque ha sido diseñado deliberadamente para que muchos agentes intervengan en el proceso de toma de decisión. Pero los riesgos se incrementan también. Es por ello que los mecanismos de monitoreo y frenos institucionales después del proceso electoral son más decisivos (Bodemer y Carrillo Flórez, 2007).

El Presidente, en este esquema, no es un agente del Legislativo. Y su función no es la de “ejecutar las leyes que hace el Congreso”. Ambos son autoridades independientes, coiguales y con autoridad con derecho propio (Moe y Howell, 1999). Esto determina un problema similar al del Principal-Agente entre el Legislativo (Principal) y el Ejecutivo (Agente) Las características enunciadas más arriba sobre la naturaleza ejecutiva otorgan una posición estratégica al Ejecutivo. A ello se suma que el Administrador tiene más poder porque maneja más información. Pero ahora la posición que tiene el Presidente es más fuerte porque no es un agente del Legislativo. Tiene autoridad en sí mismo. El congreso no lo puede echar (términos fijos) y no le puede remunerar sus servicios. Por lo tanto, las posibilidades de control que tiene sobre el Agente son mínimas.

En este juego de poder entre ambas ramas, las estrategias del Presidente, según las normas constitucionales, pueden ser la “estrategia legislativa”, consistente con un Presidente que actúa sujetándose al Legislativo. Y la “estrategia administrativa”, o acción unilateral, la cual el Congreso ex post consiente o responde para modificarla.

El Congreso, por su parte, tiene las estrategias de aceptar y restringir. La restricción se puede llevar a cabo en tres formas distintas. Una estrategia consiste en ampliar las delegaciones de autoridad del Ejecutivo en algunas ocasiones, garantizando una discreción presidencial sustancial. Esto puede obedecer a varios motivos, entre estos, cuando ambos poderes comparten los objetivos de política; cuando los legisladores son excesivamente dependientes de la experiencia de la administración porque creen que la toma de decisión frecuentemente se lleva a cabo con mayor responsabilidad por parte de

la rama ejecutiva; cuando tratan de evitar políticas conflictivas; cuando no tienen preferencias explícitas sobre la política; cuando la política requiere de rapidez, flexibilidad y reserva para tener éxito. Subyacente en esta estrategia está la creencia de que la delegación es deseable y ni el Congreso ni la Corte deben pasarle revista. De adoptar esta conducta, la Corte estaría usurpando los juicios que tiene una nación acerca de la resolución de los mismos por intermedio de mecanismos políticos (Moe, 1990, 1998 en Moe y Howell, 1999; Epstein y O'Halloran, 1999; Lowi, 1986).

La segunda estrategia del Congreso es restringir de manera estratégica. Este tipo de restricción se basa en reglas que estipula la Legislatura. Y el espíritu de la norma será función de las preferencias de los miembros respecto al rol del Presidente. Si se prefiere un Presidente fuerte, entonces las reglas se escriben como contratos incompletos que, quizás sean restrictivas en ciertas áreas, pero mantienen una discreción sustancial. En contraste, cuando la preferencia es hacia un Presidente no fuerte, las reglas se detallan tratando de contemplar todas las situaciones eventuales posibles. Sin embargo, se prefiere delegar en cuestiones de políticas, aún de complejidad moderada. Por último, la tercera estrategia es delegar en forma muy restrictiva o, en su defecto, vetar.

El equilibrio de este juego se determina a partir de las características de la interacción entre los roles del Presidente versus los del Congreso. Primero, la creencia de que el Congreso como institución se enfrenta al Presidente no refleja la realidad. El Legislativo está formado por muchos miembros cuyos incentivos son la reelección. En este sentido, se encuentran en un dilema tipo el Dilema del Prisionero derivado de los problemas de acción colectiva que se presentan. Mientras todos como conjunto tienen incentivos para cooperar y así aumentar el poder de la Legislatura como institución, cada uno tiene incentivos para desviarse y ser *free-rider*, buscando al apoyo de sus distritos o electores. Y esta estrategia es dominante y determina que los legisladores van a apoyar la política económica propuesta por el Presidente si la misma se alinea con las preferencias del legislador, que son función de las preferencias de sus apoyos (votantes). Esto es, la política en cuestión cambia el *estatus quo* en la dirección deseada por el legislador. Entonces, los legisladores no tienen la capacidad ni la voluntad para promover el poder de la rama que representan y, en ese sentido, no pueden llevar a cabo ni acciones ofensivas ni defensivas frente al Ejecutivo (Moe y Howell, 1999).

Esto determina que la estrategia de aceptar lo que el Presidente propone es una estrategia de equilibrio a medida que el Legislativo esté compuesto por mayor cantidad de participantes con la misma ideología y/o preferencias políticas similares a las del Presidente.

En el extremo, la estrategia de restringir en forma exhaustiva o vetar no es una estrategia dominante. Esto porque los presidentes son jugadores pivotes en el proceso legal. Tienen el derecho a veto, total o parcial. Y, de hacerlo, es muy difícil para el Legislativo contrarrestar la medida. Empíricamente, sólo cerca del 7% de los vetos presidenciales en Estados Unidos han sido superados (Gronin y Genovese, 1998). Y esto es de conocimiento común ex ante. Y la estrategia de restringir en forma estratégica es otra estrategia de equilibrio. Algunos autores indican que es muy probable que esto suceda (Moe, 1990 en Moe y Howell, 1999; Epstein y O'Halloran, 1999).

Por otra parte, la estrategia óptima del Presidente es la administrativa. Según algunos autores, los Presidentes modernos tienen incentivos para favorecer dicha estrategia (Nathan, 1983 en Moe y Howell, 1999). Y la fundamentación de ello es que el Presidente puede aventajar al Congreso por los problemas de acción colectiva que este posee. Esto le permite al Ejecutivo manipular el comportamiento de los legisladores. Los científicos políticos indican que, en cualquier institución de regla por mayoría con muchos miembros, son posibles tantas coaliciones mayoritarias distintas que, con la manipulación correcta de la agenda, se pueden manejar los resultados para permitir que cualquier alternativa gane contra cualquier otra (McKelvey, 1976). En otras palabras, los hacedores de la agenda pueden tomar ventaja de los problemas de acción colectiva inherentes en la regla de la mayoría para su propio beneficio (Moe y Howell, 1999).

Asimismo, el Poder Legislativo tiene costos de transacción importantes en la estrategia legislativa. Los integrantes tienen que coordinarse, intercambiar opiniones, ponerse de acuerdo. Y también tiene un costo de oportunidad, el tiempo que dedican a legislar sobre algún objetivo presidencial es tiempo que dejan de utilizar para otros proyectos. Los académicos a favor de un poder presidencial acentuado señalan que el Congreso, por todas estas fallas, no puede aprender de la experiencia de la rama ejecutiva; entonces, tampoco puede hacer un primer esfuerzo malo y luego mejorar. Estos autores hacen una apología de la incompetencia del Congreso alegando cuán ocupado está el

Congreso y aduciendo cuánta más compleja es la sociedad en la actualidad. Finalmente, se suma el costo del veto (Lowi, 1986; Moe y Howell, 1999).

La otra rama de poder en una democracia representativa es la rama judicial. Los agentes de la rama judicial tienen sus incentivos arraigados en la reputación propia como agentes públicos respetables y de la Corte como cuerpo. Y, con probabilidad, tienden a apoyar al Presidente. Esto por dos razones: la primera, no tan influyente, es que el Presidente es quien designa los miembros de la corte. Sin embargo, una vez en sus cargos tienen independencia para actuar. Por tanto, la segunda razón tiene mayor peso y está basada en el hecho de que es el Ejecutivo el que tiene el poder para implementar lo que la Corte dictamine (Corwin, 1984 en Moe y Howell, 1999).

Los jueces tienen incentivos a actuar de manera pragmática y para ejercer autoconstricción. Esto significa, entre otras cosas, que tienen incentivos a elegir los casos y asumir sus decisiones con respecto a lo que es correcto, dadas sus filosofías o ideología, haciendo hincapié en si y en cuánto dichas decisiones serán llevadas a cabo por el Ejecutivo. Si el Ejecutivo se opone, puede que sea en forma parcial o total. En este último caso, la regla no se aplica. Luego, si el público se opone esto dañaría la reputación del Poder Judicial y presupone que el Ejecutivo tiene mayor libertad de acción para anular lo que la Corte dictamine (Moe y Howell, 1999).

De este modo, la estrategia de la Corte tiende a que los jueces se alineen con los políticos y con el Poder Ejecutivo. Dependiendo del caso, si las cuestiones son locales la Corte puede aventajarse de las divisiones, de existir, entre el gobierno nacional y local. Pero, en cuestiones referidas a la presidencia, no existe alguien superior al Presidente que pueda forzar el acuerdo de este último (Strum, 1974 en Moe y Howell, 1999).

Por tanto, la Corte tiene razones para seguir una estrategia que lleve a apoyar al Presidente, principalmente en cuestiones relacionadas con el poder del Ejecutivo. Pero no tiene iguales incentivos para con el Congreso. El Legislativo tiene alguna ventaja sobre el Poder Judicial, por ejemplo, puede decidir su tamaño mediante ley, pero los problemas de acción colectiva propios de este organismo quitan poder a todas las iniciativas legislativas (Moe y Howell, 1999).

Entonces, la corte apoyaría al Presidente y su derecho a actuar, estrategia que puede llevar a cabo de dos formas:

1. Evitando tomar decisiones relacionadas con el poder institucional argumentando que son problemas inherentes a la relación Ejecutivo-Legislativo
2. Creando normas favorables al Ejecutivo y justificándolas por medio de un trato deferencial hacia el Poder Legislativo. Más específicamente, puede argumentar que la acción del Presidente debe ser consistente con lo que el congreso se presume desea, y así proceder a construir una racionalización de la regla para tal fin. Esto es una tarea fácil dados los problemas de acción colectiva del Legislativo y la proliferación de reglas existentes. Esto dificulta la claridad de las reglas acerca de cuál sea la “voluntad del Congreso” (Moe y Howell, 1999)

En conclusión, el Presidente tiene la capacidad y la voluntad de promover el poder presidencial. El es único y, aunque a veces sus intereses como individuo puedan ser distintos de los intereses de la presidencia, el incentivo de lograr un liderazgo fuerte lo motiva a promover el poder de la presidencia que lo lleva a alinear sus intereses con los de la presidencia como institución. La presidencia otorga a quien la ejerce un poder único para dar explicaciones (Moe y Howell, 1999; Woodward, 1999). Y el Congreso no puede tomar ni acciones ofensivas para aumentar su poder, ni defensivas. La rama judicial, por su parte, no tiene motivaciones para llevar adelante estrategias ofensivas y su comportamiento tiende a ser pragmático. Entonces, el poder presidencial se expande y, con él, la discrecionalidad del Presidente y su poder para actuar unilateralmente.

Esto da lugar a los que Schlesinger denomina “Presidencia Imperial”, término acuñado por el historiador en alusión a las presidencias de Johnson y Nixon. El término, en el sentido original, indica una institución creada por medio de guerras afuera y proposiciones audaces para el poder en las cuestiones domésticas (Rudalevige, 2005). Pero se extiende a las presidencias modernas que actúan unilateralmente sobre la base de un amplio poder discrecional delegado.

Un punto interesante a señalar, por su importancia, es que toda acción del Ejecutivo que implique aumento de su poder discrecional y, ergo, de poder para actuar unilateralmente, a pesar de que implica un desbalance en la división de poderes entre las tres ramas, no es considerada, principalmente desde la perspectiva del legislativo, como una usurpación del Ejecutivo hacia el poder del Congreso. Tampoco se considera como una expansión del poder del Presidente.

Por último, otra fuente importante del poder discrecional de los Presidentes, correlacionada con las anteriores, es la proliferación de reglas a lo largo del tiempo. Cada regla que el Legislativo realiza sobre las atribuciones del Ejecutivo amplía la responsabilidad de este último y le otorgan una base formal para extender su alcance autoritario en nuevas realidades. Al mismo tiempo, se agrega a la discreción total disponible para el control presidencial. Dichas reglas generan ambigüedad (Corwin, 1973, 1984 en Moe y Howell, 1999). Entonces, mientras en apariencia el cuerpo de requerimientos legislativos restringe al Presidente, en realidad el impacto agregado es su liberación. Esto porque las leyes, inevitablemente, son interdependientes y conflictivas; esto hace que, en el agregado, lo que requieren del Presidente es ambiguo.

En resumen, la pregunta a hacerse, frente a las reglas existentes, es quién tiene realmente el poder para hacer política económica. Y la respuesta, en los sistemas democráticos modernos, en base a lo anterior, es: el Presidente.

El resultado de todos los procesos enumerados, en sus diversas formas, es el incremento del poder discrecional del primer mandatario y el subsecuente cambio en la relación entre el Presidente y las otras ramas del gobierno, relación que se torna aún más asimétrica que lo correspondiente por las instituciones constitucionales. La delegación es una cuestión de grados, el cambio que opera en la relación Ejecutivo-legislativa y Ejecutivo-Judicial también es entonces una cuestión de grados. Y existe un valor umbral, un punto de quiebre en el cual la relación queda distorsionada. Luego, a medida que las delegaciones se incrementan, la relación tiende a ser de patronazgo, en el sentido feudal del término, y, de allí, de servidumbre; es decir, la capacidad de distribuir recursos materiales o privilegios sobre una base personalizada, individualizada. Esto es, una relación entre los propietarios de los recursos (patrones) y los solicitantes de recursos (clientes), donde los titulares tienen la discreción o el poder para compartir sus bienes materiales o privilegios sobre una base personal (Lowi, 1986). En otras palabras, el desbalance de poder a favor de la rama ejecutiva alienta y refuerza el clientelismo político.

En términos económicos, la relación queda representada por la relación Patrón-Cliente. Luego, cuánto mayor es la delegación, mayor es el poder discrecional del Presidente para actuar unilateralmente, generándose un desbalance entre las tres ramas del poder, a favor del Ejecutivo (Moe y Howell, 1999). Y, a mayor discreción, mayor es la

capacidad de los organismos del Ejecutivo para convertirse en patrones (mecenas), porque la discreción les permite convertir políticas regulatorias o de bienestar en recursos para un grupo o el patrocinio individual. Entonces, el Estado monopolista (Weber, 1972 en Mantzavino, North y Shiraq, 2003) se convierte casi exclusivamente en un Ejecutivo monopolista. El monopolio, que primeramente es detentado por el Estado conformado por las tres ramas, se transfiere al Poder Ejecutivo.

El antídoto para un gobierno de tales características no es terminar con las políticas o los organismos del Ejecutivo, sino la reducción de su discreción. De lo contrario, tanto las tendencias conservadoras como el liberalismo constituyen caminos alternativos a la servidumbre. O, como lo ilustra Hamilton, los negros americanos pueden haberse movido desde el estado de esclavitud a la condición de sujeto, a la condición de recipiente, sin nunca haber disfrutado el estado de ciudadano. Sería una lástima si eso se convirtiese en la nueva igualdad (Lowi, 1987; Hamilton, 1979 en Winthrop y Mansfield, 2000).

Lo anterior indica que la figura del Presidente, dada la naturaleza del Ejecutivo y la posición que su liderazgo implica, es central en la configuración política de un país. Las instituciones diseñadas le otorgan cierto poder que tiende a expandir. Sin embargo, el Presidente, por mucho que lo prefiera, no está solo en sus responsabilidades. Y puede equivocarse. Uno de los mandatos es ejercer el liderazgo a través de coaliciones, justificando sus elecciones de forma tal que persuade a los electores y a sus representantes a seguirlo (Rudalevige, 2005). Así, el Presidente tiene incentivos para actuar estratégicamente. Esto porque, si bien con probabilidad prefieren llevar adelante reformas y políticas populares, es consciente de que una acción en un entorno político dado podría tener repercusiones que socavan la agenda presidencial en otras realidades. Es por ello que la moderación es apropiada. Esto se detalla a continuación.

El poder Ejecutivo y sus restricciones

El Presidente no puede hacer lo que desee. Una razón para ello es la existencia de costos asociados a la acción unilateral. Un punto a considerar es que las cuestiones se encuadren dentro del marco legal y las preferencias del legislativo. Asimismo, debe velar porque las políticas no vayan en contra de las preferencias del distrito.

Los presidentes tienden a acatar la ley y ajustar sus acciones a los que las normas establecen. Algunos autores enfatizan que es el propio interés del actor político el elemento central para auto constreñirse. Desde el punto de vista jurídico, si una norma está expresada en una ley es deber de las autoridades cumplir con ella y obligar a terceros a cumplir con sus mandatos. Este es el principio rousseauiano que define la libertad de los ciudadanos como la voluntad de cumplir con leyes que ellos mismo decidieron implementar. Sin embargo, este tipo de argumentos no explica por qué, en condiciones en las cuales existe un amplio grado de concentración de poder en un solo individuo o grupo, se puede observar, en ocasiones, que estos deciden auto constreñirse y crear instituciones judiciales a las cuales someten sus actos. Cuando el poder se concentra en un individuo la ley no es más que un instrumento que refleja la voluntad del soberano y su fin es de estricto sometimiento a dicha voluntad, es decir, un gobierno a través de la ley o gobierno de la ley.

Para que el gobierno de la ley pueda convertirse en un equilibrio que determine la conducta de todos los individuos, es necesario que previamente exista una distribución de poder en la que ningún agente tenga poder absoluto. Es decir, ningún actor debe ser lo suficientemente poderoso para destruir a sus adversarios. Y aquel que posea una ventaja relativa sobre los demás debe poder determinar o influir en el establecimiento de las normas y decidir que las diferencias se resuelvan a través de mecanismos legales (Przeworski y Maravall, 2003).

Se señala también que las razones que llevan a los actores políticos con monopolio de la coerción a aceptar el establecimiento de un gobierno de la ley tienen que ver con enviar señales firmes de sus preferencias a fin de que su conducta sea considerada previsible. El objetivo de ello es permitir que los gobernados anticipen las tasas de retorno de cualquier estrategia posible. Esto se relaciona con la reputación del gobierno, la cual es vista como un activo que tiene características de stock.

Algunos autores indican que los gobernantes solo respetarán límites a su poder en la medida en que esto beneficie sus expectativas de largo plazo. El Estado siempre buscará cooptar a ciertos grupos que lo apoyen en el poder y, mientras los ciudadanos no logren actuar de manera conjunta para impedir transgresiones al gobierno de la ley, este nunca será un equilibrio posible. Para dar solución a esta situación es necesario que los ciudadanos resuelvan el dilema de la coordinación para fiscalizar al Estado y rechazar

las violaciones. Para ello se propone el establecimiento de un pacto que constituye un punto focal para los ciudadanos y sirva como señal en el momento en que las autoridades transgredan su esfera de acción. Para que este pacto se convierta en un equilibrio, se requieren algunas condiciones. La primera es que el acuerdo debe establecer las garantías fundamentales de los ciudadanos y los límites de la acción estatal; luego que todos los actores que concurran al establecimiento del pacto deben estar convencidos de que su situación será mejor con el acuerdo que sin él; también que cada parte involucrada acepta normar su conducta siempre y cuando los demás también lo hagan; finalmente, cada involucrado debe estar dispuesto a defender el pacto de cualquier conducta violatoria cometida por otro actor (Weingast, 2003 en Przeworski y Maravall, 2003).

Una ilustración de todo lo expuesto podría ser el papel de los Presidentes de Estados Unidos. Una razón para la elección de este país radica en que en su sistema presidencialista se basaron los constituyentes argentinos para el diseño de la Constitución argentina. Otra razón relacionada entonces la constituye que su análisis permite poder entablar las diferencias entre ambas y, asimismo, las diferencias que se dieron en la práctica política entre ambos países. Esto es el objeto de la próxima sección.

Sección II

La incidencia de las instituciones políticas del poder Ejecutivo sobre el proceso de crecimiento económico: un modelo explicativo

Introducción

El crecimiento no alcanzado en los países en desarrollo y en las economías en transición supone un problema importante. En los países en desarrollo las distintas políticas derivadas de las teorías sobre el crecimiento llevaron a un creciente conocimiento acerca de las limitaciones de las mismas. En general, se aplicaron las políticas tendientes a aumentar el capital físico, el capital humano y el progreso tecnológico, pero estos intentos han sido insuficientes. Como resultado, las expectativas y las fuertes creencias en la tecnología como el instrumento idóneo para la humanidad, típicas de los años de posguerra, se contraponen a la incertidumbre sentida actualmente en la mayoría

de las sociedades occidentales. Ello deja al descubierto que existe “algo más” en el sistema que guarda relación con estos factores. En ese conjunto de los “algo más” se hallarían las instituciones, en particular las instituciones políticas.

En general, diversos trabajos econométricos muestran fuerte evidencia de la influencia del buen funcionamiento de las instituciones en las tasas de crecimiento económico observadas en el último cuarto del siglo XX (Mauro, 1995; Sachs y Warner, 1995; Kaufmann et al, 1999a, 1999b; Payne y Losada, 2000). Además, la disponibilidad de nuevas bases de datos internacionales desde mediados de los años 90 ha hecho posible la construcción de índices de capacidad institucional, lo cual ha enriquecido el trabajo empírico. Trabajos empíricos sobre la incidencia de las instituciones del Ejecutivo, en particular, apoyan la hipótesis de la incidencia de las reglas de juego, vía las políticas, sobre el crecimiento. Así, para Latinoamérica, en un análisis de corte transversal en base a ocho índices institucionales y mediante la utilización de componentes principales, se demuestra que la variable institucional derivada es un determinante significativo de la variación del crecimiento económico (Campos y Nugent, 1996 en Henisz, 2000). Este análisis da algunas pistas sobre la causalidad desde instituciones hacia crecimiento.

Dentro de esa misma línea, otro trabajo desarrollado por Henisz encuentra para una muestra de 157 países, para el periodo 1960-1994, que las variaciones en las instituciones ejecutivas inciden sobre la tasa de crecimiento de los países. El modelo busca expandir el uso empírico del esquema analítico desarrollado para las instituciones políticas de Estados Unidos más allá del enfoque cualitativo adoptado por Levy y Spiller (Levy y Spiller, 1994 en Henisz, 2000), para cuantificar las variaciones en la habilidad de las instituciones políticas para proveer un compromiso creíble a los derechos de propiedad privados. Entonces, la pregunta que intenta contestar es si las restricciones sobre la discreción de los actores políticos en el dominio político ofrece ganancias netas o pérdidas para una economía. Para ello el autor elabora una medida de las restricciones políticas al Ejecutivo por parte del Legislativo y del Judicial. La variable de interés para los inversores es hasta donde un actor político dado esta constreñido en su elección de políticas futuras. Y el inversor, desde que las preferencias del Ejecutivo pueden cambiar, se enfrenta a un grado elevado de incertidumbre. Las estimaciones se hacen en base al modelo de crecimiento de Solow.

Se demuestra que el medio institucional más creíble son las instituciones que se heredan de Inglaterra en Estados Unidos, Australia y Canadá, y los estados europeos federales, Bélgica y Alemania. Los países con mayor riesgo son Camerón, Kenia, Malawi, Paraguay, Sudán y Zambia. En cuanto a las trayectorias temporales de estas variables institucionales, las mejoras fueron para los países en una transición democrática en Latinoamérica, Asia y Europa de Este. Los deterioros observados fueron notables, en contrapartida, para Chile (con Pinochet), Burundi, Guyana, Jamaica (1985-1989), Líbano, Nigeria, Panamá, Filipinas (con Marcos), Sierra Leona, Sri Lanka, Somalia y Uruguay. Con relación al crecimiento, los resultados hallados son similares a los encontrados por Barro (Barro, 1996). En particular, un aumento de las restricciones al Ejecutivo por parte del Legislativo en un desvío estándar (de un nivel promedio como el del Salvador o Sierra Leona a uno como el de Taiwán, Madagascar o Singapur), aumenta la tasa de crecimiento en 0.9 (OLS), 0.8 (GMM) o 0.5 (GLS) % por año. Un aumento en las restricciones del Judicial al Ejecutivo en un desvío (de un nivel promedio como el de Botsuana o Pakistán a uno como el de Malasia o Chile) aumenta la tasa de crecimiento en 0.5 (GLS) % por año.

El autor señala que estos resultados ameritan la inclusión de estas variables en las investigaciones de las determinaciones de las variaciones intertemporales en el crecimiento. Luego agrega que, mientras el impacto de las instituciones políticas se acepta generalmente, los economistas, inversores privados y *policy-makers* están sólo comenzando a desentrañar la cuestión de cuál institución política importa, cómo ello afecta los resultados macroeconómicos y cómo influyen sobre las decisiones del sector privado (Henisz, 2000).

De este modo, de la literatura pueden identificarse dos canales por medio de los cuales el medio ambiente institucional afectaría los resultados macroeconómicos. Uno involucra cambios frecuentes en los impuestos, regulaciones u otra política económica relevante, lo cual conduciría a aumentos de la incertidumbre en los inversores e incrementos de la tasa de riesgo de las inversiones privadas. Los agentes pueden entonces, como protección ante los cambios de políticas, demandar retornos más elevados y rápidos, alterar la naturaleza de sus inversiones o no invertir. El efecto será más fuerte cuanto mayor sean las inversiones hundidas con retornos difusos en el largo plazo, como son las inversiones en infraestructura y nuevas tecnologías. Justamente, son

algunas de las que cuentan para el crecimiento. El otro canal considera los retornos de la actividad política y señala que si dichos retornos son relativamente elevados, los agentes reasignarán los recursos hacia las actividades políticas. Ambos canales conducen a menor inversión y, asimismo, a inversiones económicamente menos productivas. Y, así, a menor crecimiento (Henisz, 2000).

El modelo que se desarrolla, en el marco de este trabajo, se inscribe dentro del primero de los canales identificados. Sin embargo, va un paso hacia atrás, incorporando una institución política como generadora potencial de la política económica y de los cambios de política económica. La inclusión de las instituciones como precedentes de las políticas permite una apreciación más completa, aunque no única ni perfecta, del proceso de crecimiento.

Es importante señalar que el link que conecta las instituciones políticas con los resultados económicos puede dar lugar a conclusiones erróneas, por ejemplo, que las instituciones autoritarias se requieren para el crecimiento (Ruttan, 1991 en Ruttan, 1997; Gerschenkron, 1962 en Ruttan, 1997; de Schweinitz, 1964 en Ruttan, 1997; Bhagwati, 1966 en Ruttan, 1997). Este tipo de análisis no considera las características de las políticas económicas, su diseño y proceso de implementación. Directamente asume que la condición necesaria para alcanzar una trayectoria de crecimiento es el adoptar un sistema político determinado. Empíricamente, no se verifica relación entre autoritarismo y crecimiento, pero se halla cierta evidencia no concluyente a favor de la democracia (Rodrik, 2008; Burkhart, Lewis-Beck, 1994; Helliwell, 1992). Sin embargo, existen países con regímenes autoritarios y con democracias plenas, ambos con performance económica pobre y/o inestable. Por lo tanto, es necesario investigar y encontrar por qué en estos sistemas políticos se priorizan algunas políticas, en detrimento de otras (Cox y McCubbins, 1997).

Por otra parte, el análisis centrado en las instituciones dio lugar a un reduccionismo a ciertas reglas de juego (Clague, 1997). Además, también es cierto que las políticas económicas, *per se*, no conducirían automáticamente al crecimiento. El análisis de las políticas económicas, sin vinculación alguna al tipo de instituciones políticas imperantes, arroja resultados poco explicativos de la realidad en muchos países. Existe algo más en el sistema que induce a que, si se implementan las políticas adecuadas, los resultados no sean los deseados o directamente, sabiendo cuáles son las políticas que conducen a

crecimiento, no se implementen (Clague, 1997). De allí, el trabajo analiza el link que, con origen en las instituciones, llevaría a la implementación de determinadas políticas económicas y, de allí, al crecimiento.

El modelo se fundamenta en el modelo de crecimiento económico neoclásico de Solow (Solow, 1956) en el cual se incorpora el gobierno. En línea con el institucionalismo y la ciencia política positiva, se incorpora como actor clave al Presidente y a las instituciones del Ejecutivo. Se considera entonces su grado de aislamiento de la interdependencia política en la toma de decisiones. A raíz de las reglas de juego, explícitas e implícitas, diseñadas para contrarrestar las amenazas a la continuidad y la coherencia políticas por parte de la oposición, que confieren discrecionalidad al Ejecutivo para iniciar políticas o para aislar la toma de decisiones de presiones políticas, surge en el modelo un *trade-off* entre la necesidad de gobierno y el peligro de cambios radicales de política, aún hasta de expropiación. El agente sabe que necesita un gobierno, pero sabe también que el poder que le delega puede ser utilizado en beneficio propio del Ejecutivo. Los inversores se enfrentan a un grado de incertidumbre desde que las preferencias del Ejecutivo pueden cambiar o el Ejecutivo pueda ser reemplazado por otro Ejecutivo con preferencias muy distintas.

La salvaguarda de los ciudadanos radica en la Constitución que establece la división de poderes y un sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo, un problema concatenado es que la constitución, al tratarse de un contrato, no puede contemplar todos los eventos que puedan emerger en el futuro. Y, por otra parte, guarda silencio respecto a muchos tópicos. Por lo tanto, lo que explícitamente no queda determinado en la constitución, va a surgir de la práctica ordinaria de la vida política. Y la ambigüedad puede potenciar, según las reglas de juego, el poder del Ejecutivo.

A su vez, la práctica política puede ser fuente adicional de incertidumbre, lo cual debe relacionarse con la reputación del gobierno. Su falta de compromiso a las políticas económicas, a las decisiones tomadas y/o a las reglas de juego establecidas son fuentes de incertidumbre. Gobiernos que cambian las reglas, con propósitos electivos, por ejemplo, o por cuestiones puramente ideológicas, sin ser pragmáticos y sin consideración de las otras ramas del gobierno, el cambio de políticas económicas cuando los gobiernos que se suceden son de partidos opuestos y/o la adopción de

políticas macroeconómicas cortoplacistas que generan inestabilidad macroeconómica, cuando se convierten en situaciones crónicas en un país, serían algunos ejemplos.

Los agentes deciden cuánto invertir y consumir y se asume que, de aumentar el riesgo, aumenta el consumo. Esto encuentra sustento en trabajos empíricos que encuentran una relación significativa entre la incertidumbre y la disminución del ahorro (Dornbusch, 1991; Murphy et. al 1991; Rodrik, 1992, 1993). Se sigue un modelo de instituciones desarrollado por Aghion, Alesina y Trebbi, en el cual se incorporan instituciones políticas endógenas en el marco del poder unilateral del Ejecutivo (Aghion, Alesina y Trebbi, 2003). Por último, el modelo incluye sólo la restricción al Ejecutivo, suponiendo que las preferencias del Ejecutivo son independientes y exógenas. Se asume que las restricciones del Poder Legislativo y del Poder Judicial son las determinantes detrás del grado del aislamiento del Ejecutivo, junto con la regla constitucional. Sin minimizar su importancia, se dejan de lado las cuestiones del poder de agenda, la cuestión de las reglas electorales, la constitución del Legislativo y los problemas de acción colectiva, la organización interna de los partidos políticos, los costos de decisión y la autoridad política relativa de algunas instituciones. En este sentido, se debe asumir que el grado de aislamiento del Ejecutivo es una medida resumen; constituye una caja negra en la cual convergen las reglas y los comportamientos de los actores políticos en cuestión. La inclusión de estructuras de juego más realistas, completas y refinadas, presenta complicaciones para el tratamiento analítico. Esto se deja para futuras investigaciones.

Crecimiento económico neoclásico, instituciones políticas y políticas económicas

En el modelo neoclásico la economía se comporta como si estuviera habitada por un único consumidor quien debe elegir la trayectoria de consumo que maximice la utilidad derivada del mismo. Este consumo es resultado de las actividades de producción. Y el incremento de producción se origina en la inversión en capital físico y humano, en una mejor organización productiva y comercial, en información clara y precisa y, más en general, del intercambio comercial entre los individuos y la especialización del trabajo. El capital en el modelo neoclásico se define de manera amplia, esto es, considera el capital humano. Todo ello presupone la existencia de reglas de juego que determinan las condiciones bajo las que se llevan a cabo las inversiones más importantes. Esto es, importa la estructura de incentivos subyacente a la acumulación de capital.

Los individuos o familias son propietarios de los factores productivos y los activos de la economía, incluyendo los derechos de propiedad en las firmas. Y eligen la fracción de sus ingresos que desean destinar al consumo y al ahorro. Cada familia determina cuántos hijos tener, si trabajar y cuánto trabajar. Las firmas alquilan los inputs que utilizan para producir bienes que venden a las familias u otras firmas. Las firmas tienen acceso a una tecnología. Existen los mercados de bienes y de factores. Las cantidades ofrecidas y demandadas determinan los precios relativos de los inputs y bienes producidos. La economía es cerrada.

Los inputs privados, capital y trabajo, se acumulan de tal forma que, sin gobierno, presentan rendimientos marginales decrecientes. El individuo representativo, adverso al riesgo, desea maximizar la utilidad del consumo. Elige distintas combinaciones de consumo presente y consumo futuro, en base a la elasticidad de sustitución intertemporal de consumo. Ello determina en cada instante los distintos niveles de stock de capital a acumular de tal forma que las elecciones sean las óptimas. Esto es, es un modelo à la Ramsey.

La maximización de la utilidad del consumo implica el acto de invertir porque supone que el individuo inmoviliza recursos, con lo cual se abstiene del consumo actual, para lograr un mayor consumo futuro. En este sentido, la inversión es la abstención del consumo presente. Por lo tanto, el acto de invertir supone el cambio de una satisfacción inmediata y cierta a la que se renuncia, contra una esperanza que se adquiere y de la cual ese bien invertido es el soporte (Massé, 1963). Esta inversión, que puede ser en bienes de capital o en capital humano, supone costes de oportunidad, que un individuo sopesa en un análisis coste beneficio relacionados, a su vez, con un horizonte temporal.

A su vez, en el modelo los agentes reconocen la necesidad de un gobierno cuya actividad consista en proteger derechos de propiedad, el *enforcement* en los contratos que garanticen el normal desenvolvimiento de la producción privada y producir políticas económicas tendientes a aumentar la productividad de los inputs privados. Luego, todas las actividades de inversión que el individuo lleva a cabo quedan sujetas al

ambiente político al cual el individuo no es ajeno. El agente está embebido⁴ en el sistema social, del cual el político forma parte. Es así como el individuo delega poder al gobierno en base a sus creencias respecto a lo que estima beneficioso de la acción del mismo, dado el estado de los conocimientos. Sin embargo, es esto mismo lo que se convierte en potencial fuente de arbitrariedad y, ergo, de incertidumbre política. Existe un *trade-off* entre la delegación de poder al líder y la ausencia de gobierno. Los individuos saben que necesitan una autoridad pero también reconocen que la delegación significa conferir poder para realizar políticas confiscatorias. Esto es, el modelo identifica un *trade-off*, similar al enfatizado por Hayek (Hayek, 1960) y Buchanan y Tullock (Buchanan y Tullock, 1962), entre el problema que se genera a raíz de no tener gobierno, con lo cual se complejiza la producción, y el problema que le genera al individuo delegar poder a un líder.

Se supone un Estado de Derecho con un sistema democrático caracterizado por la división de poderes. Se constituye una democracia representativa en la cual los individuos eligen un líder. Las personas deciden transferir poder al líder. El líder se encuentra sometido a una serie de reglas institucionales que determinan la asignación del poder político entre los poderes establecidos. Se supone que las reglas constitucionales cambian lentamente, los arreglos institucionales lo hacen más frecuentemente.

En el modelo se incorpora el gobierno siguiendo a Barro (Barro, 1988) y se asume que uno de los objetivos de política es el crecimiento económico. Se supone que el líder será electo en función de una reforma propuesta con el objetivo de aumentar el bienestar de la sociedad, que puede ser del tipo del “esquema de Naim”. La razón para ello es que, en general, la experiencia apoya esta estrategia y modelos de *political economy* han sido desarrollados para explicar el fenómeno (Bates y Krueger 1993 en Clague, 1997; Williamson 1993 en Clague, 1997; Tommasi y Velasco 1996 en Clague, 1997).

La reforma es un cambio importante en la política que va más allá de la política que se hace día a día. Esto es, “reforma” es un título genérico dado a ciertas políticas definidas

⁴ *Embeddedness*, involucra las interrelaciones entre los lazos sociales y económicos dentro y entre las organizaciones. Esto es, es el grado en el cual los individuos o las firmas están enmarañadas en una red social (Granovetter, 1985; Knoke, 1990)

ampliamente. Algunas prácticas y experimentos de hecho pueden caer dentro de tal categoría (Murillo, 2002). En particular, el “esquema de Naim” fue ideado por Naim en base a investigaciones recientes que dan soporte a un conjunto de políticas a implementar y el orden óptimo de cambios en los arreglos institucionales, tanto políticos como económicos. Los investigadores señalan que no existe el conocimiento suficiente ni la respuesta será la misma para todos los países, pero algunas secuencias tienen mayor probabilidad de éxito que otras (Clague, 1997; Rodrik, 2008).

Las reformas se llevan a cabo en etapas sucesivas. De acuerdo a este plan, en la primera etapa se establece la liberalización y en una segunda etapa su consolidación (Klitgaard, 1991 en Clague, 1997; Haggard, 1997; Naim, 1985 en Clague, 1997). La etapa uno incluye recortes del presupuesto del gobierno, estabilización y liberalización de precios, apertura del comercio y desregulación del sector privado. La etapa dos involucra mejoras al sistema fiscal, los servicios públicos, las regulaciones antimonopolio y del medio ambiente, las relaciones del trabajo y las instituciones judiciales. El paso uno puede ser implementado por el gobierno nacional y un equipo de tecnócratas. El paso dos requiere mayor participación y los resultados son menos visibles que los del paso anterior. Luego, las políticas económicas son un conjunto de medidas que irrumpen en el sistema y en el *estatus quo*. La política económica tiene propiedades de un bien público. Esto es, consumo conjunto y principio de no exclusión (Samuelson, 1954). Estas propiedades generan externalidades que se asocian con el problema de *free-rider*, aquellos individuos o grupos que se benefician de políticas particulares sin revelar sus preferencias, aún en el caso de políticas socialmente perversas desde el punto de vista del bienestar social.

Entonces, el esquema podría demandar quizás más de un periodo de gobierno encabezado por el líder, de acuerdo a lo establecido en la norma constitucional. También supone contiendas y negociaciones con el Legislativo, Judicial y grupos de interés. Se induce que, para el éxito de la reforma, las políticas económicas deben sujetarse al plan preestablecido, y también lo debe de hacer el líder. Es decir, las políticas deben ser consistentes temporalmente. Desde esta perspectiva, si las preferencias del líder no cambian, y las reglas son tales que le dan aislamiento, la reforma podría llevarse a cabo. Sin embargo, a mayor poder atribuido al líder, mayores son las probabilidades de que pase una buena reforma, pero también aumenta la

probabilidad de que los individuos experimenten pérdidas por cambios de las reglas de juego o de una expropiación. O podrían cambiar las preferencias de los votantes y/o de las otras ramas del poder.

Así, el agente observa al gobierno y lo considera en sus evaluaciones privadas porque la inversión, que se fundamenta en estimaciones a futuro, implica existencia de incertidumbre y riesgo. También, toda inversión queda sujeta al riesgo del país en el que se lleva a cabo. La incertidumbre se deriva entonces, en parte de la misma inversión, y en parte del medio ambiente. Luego, cuanto más extendido sea el horizonte temporal de la inversión, más detalladas serán las evaluaciones de riesgo. En consecuencia, sus decisiones y análisis costo beneficio considerarán las reglas de juego existentes y los posibles cambios en dichas reglas, todo lo cual puede alterar los retornos futuros de la inversión.

Las reglas de juego, según la Nueva Economía Institucional (NEI), deben cumplir determinadas condiciones para favorecer el crecimiento económico. Con relación al problema de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos, las reglas deben restringir comportamientos oportunistas de los agentes públicos. De esta manera, los agentes privados tendrán la certeza de que su riqueza real no se verá depreciada ante el manejo equivocado de políticas macroeconómicas aplicadas con fines de corto plazo que puedan cambiarse fácilmente por otras, generando así crisis en los mercados vía inflación o devaluaciones.

Además, estas reglas deben de ser estables. En la práctica, la inestabilidad de las reglas de juego implica que, si bien en el gobierno actual puede existir un mercado privado que opere libremente, los recursos públicos sean asignados eficientemente, los contratos se cumplan y las políticas macroeconómicas sean las adecuadas, en el futuro es probable que el marco institucional cambie totalmente a un extremo intervencionista y populista. En esas condiciones, los agentes privados tendrán demasiada incertidumbre por su futuro, de tal manera que serán menos proclives a tomar decisiones de largo plazo. También las reglas deben ser tales que los derechos de propiedad estén definidos claramente y sean garantizados. Los agentes económicos deben estar seguros de que los contratos serán respetados al ser desincentivados los comportamientos oportunistas de otros agentes.

De este modo, la persona evalúa sus alternativas de inversión otorgando probabilidades subjetivas a posibles cambios en la arena política. El argumento básico es que la estabilidad política y económica genera los incentivos adecuados para lograr incrementos de la producción. Por lo tanto, todo lo que genere inestabilidad en el sistema es perjudicial. Y la alta incertidumbre económica se puede generar en una alta incertidumbre política. La incertidumbre puede alterar los patrones de consumo e inversión al cambiar las utilidades de los cursos de acción factibles.

Entonces, la incertidumbre política puede interpretarse como arbitrariedad o inestabilidad. La arbitrariedad o discrecionalidad del gobierno se genera a partir de la libertad *ex post* que tiene el gobernante para cambiar las reglas existentes. Y son las instituciones políticas las que asignan dicho poder, o lo restringen. Una institución clave de todo sistema político es el grado de aislamiento del líder, en una democracia representado por el Ejecutivo. Cuando las reglas son tales que el líder tiene autoridad suficiente para actuar discrecionalmente, los resultados de las decisiones económicas de los individuos van a depender del humor del gobernante.

Las reglas que cambian continuamente o inconsistencia temporal agregan complejidad al sistema económico y político. En un régimen sin compromiso con las decisiones pasadas, aún un gobierno benevolente no será capaz de implementar una política óptima *ex ante*. En tanto que dicha política es óptima desde el punto de vista del periodo actual, no lo es en algún periodo posterior. Una política óptima *ex ante*, pero temporalmente inconsistente, no es creíble para los individuos porque el gobierno tiene incentivos para desviarse de la misma. La credibilidad o desconfianza pública hacia el líder no surge ya, en este contexto, como mera consecuencia de los errores pasados. El líder puede tener incentivos a desviarse del comportamiento comprometido. Los individuos, sabiendo esto, desconfían de las promesas del líder. Entonces, a pesar de que los cambios en la política obedezcan a causas justificables, ello implica un costo, la pérdida de reputación del gobierno, la desconfianza de los individuos y la incertidumbre generada, que puede ser mayor a su beneficio inmediato.

Los incentivos de los agentes en este contexto difieren de aquellos que se corresponden con un ambiente libre de incertidumbre. Los agentes tenderán a tomar decisiones de corto plazo para evitar que la inseguridad de las reglas del juego condene al hundimiento su capital. Inversiones en actividades específicas pueden ser disuadidas por cambios

políticos o temor a estos. La “miopía” del gobierno se contagia a los agentes. La inconsistencia dinámica dentro del proceso político influye en la economía.

En consecuencia, la incertidumbre cambiaría las preferencias del individuo, quien podría valorar más el consumo presente en relación al consumo futuro. Matemáticamente, la incertidumbre sería función del consumo. Si los individuos son adversos al riesgo, y suponiendo utilidad marginal decreciente de la riqueza, éstos experimentarían pérdida del bienestar al decidir abandonar una situación segura para aventurarse en una empresa de resultado incierta. La prima de riesgo crecerá con los valores en juego, con una probabilidad menos favorable de que el líder sea “bueno”, con una aversión mayor al riesgo, con un líder con mayor poder discrecional o con infinitas combinaciones de estos elementos. Es así como los inversionistas desisten ante el peligro de una conmoción política y ante la perspectiva de que un régimen pueda exigir más impuestos o, en el límite, expropiar. También se incorpora la incertidumbre ocasionada por los cambios en los modelos mentales de los individuos. Esta incertidumbre se asume que cambia las preferencias de los grupos antagónicos del gobierno.

Se asume que el gobierno compra una porción del output privado, el cual utiliza para proveer servicios públicos gratuitos a los productores privados. Es por ello que la función de producción del gobierno no se diferencia en forma de cada función de producción de cada firma. Así, la función de producción es:

$$y = AK^\alpha N^{1-\alpha} G^{1-\alpha}$$

Donde Y es la cantidad de producto; A es el progreso tecnológico; K es el stock de capital físico, N es el trabajo y G es el gasto público. La función es del tipo Cobb-Douglas. La producción para cada firma tiene rendimientos constantes en los inputs privados, capital y trabajo. Suponiendo la cantidad de trabajadores constantes tal que $\bar{N} = \sum_i N_i$, donde i son las firmas de la economía, y dado un gasto público constante \bar{G} , si aumenta el capital, disminuye la productividad marginal del capital, *à la Ramsey*. Pero si aumenta el gasto público cuando se incrementa el capital, no se producen rendimientos marginales decrecientes sino que existen rendimientos constantes en capital y gasto público, para una cantidad fija de N. El modelo genera crecimiento endógeno.

En este modelo los servicios públicos, G , son complementarios con los inputs privados en el sentido de que un incremento de gasto público aumenta la productividad marginal del capital y trabajo.

El gobierno tiene un gasto público generado por el mantenimiento de las leyes y la producción de políticas económicas. El gasto público es una variable flujo, es no acumulable y tiene repercusiones más hacia el corto plazo. Se supone que este gobierno tiene funciones limitadas y no realiza inversión pública. Se supone un presupuesto equilibrado bajo la justificación de que todo el proceso es de largo plazo. En este sistema los votantes quieren maximizar su consumo y el gobierno quiere que los votantes logren dicho objetivo.

Así $G = \tau Y$

Donde G es el gasto del gobierno y τ es un impuesto proporcional constante sobre el ingreso. El modelo asume presupuesto equilibrado, esto es, el gasto es igual a la recaudación impositiva obtenida a través de este impuesto proporcional sobre la renta.

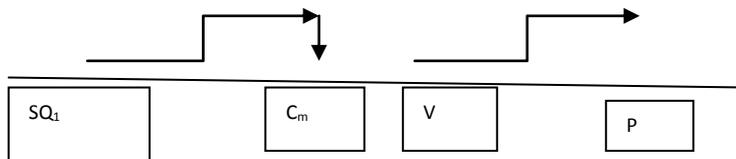
Luego, existe una (súper) mayoría M de individuos, votantes y/o legisladores, que puede bloquear la acción del líder (expropiación o reforma). Se define a M como el “grado de aislamiento” del Ejecutivo. Es una medida resumen de un amplio conjunto de reglas institucionales que limitan el poder de los líderes. La interpretación más directa de dicho parámetro es la mayoría que necesita el Ejecutivo para pasar las leyes. También el parámetro se asocia con la capacidad del Ejecutivo para actuar unilateralmente. A mayor M , mayor es el poder unilateral del Presidente, aumentando la asimetría en las relaciones de poder entre las ramas del gobierno.

Así, M puede tener distintos valores de acuerdo al sistema de frenos y contrapesos constitucionales. Y la democracia es una cuestión de grados. En un extremo, la democracia plena supone que los poderes son ejercidos de tal forma que no existe usurpación de poder entre las ramas, que funcionan de manera equilibrada. No existen desbalances; M sería cero. En el otro extremo, una o dos de las ramas usurpa poder de tal forma que el sistema se desequilibra. En los últimos años los sistemas presidencialistas han experimentado un aumento del poder presidencial unilateral. Esto es resultado de una expansión del poder del Ejecutivo, a expensas de las otras ramas, lo cual genera una asimetría de poder a favor del Presidente. En el extremo se puede tener

una democracia *de jure*, pero una autocracia *de facto*, con un M tendiendo a uno. Y en el límite sería uno. En este extremo, haciendo una analogía con la economía, se estaría en presencia de un Ejecutivo monopolista.

En una democracia un M alto significa que el líder tiene un elevado grado de autonomía. En este caso sólo una gran mayoría de votantes, y sus representantes, puede bloquear la reforma. Si M , en cambio, toma valores bajos, una vez el líder en sus funciones, es continuamente chequeado por pequeñas facciones del electorado. Por lo tanto, *ex ante* cada individuo se enfrenta a la probabilidad M de expropiación, si la política no es bloqueada. Un ejemplo sería la realización de referéndum o plebiscitos para la realización de reformas. En la mayoría de los contextos institucionales el bloqueo es indirecto y se da dentro de la estructura institucional de la delegación.

Así, si el M es alto, el Ejecutivo tiene poder para actuar unilateralmente. Y las políticas económicas que lleva a cabo se aproximan a sus preferencias, a medida que el poder del Legislativo y/o Judicial se contrae. Para ilustrar el punto se usa un modelo espacial desarrollado por Moe y Howell. Se asume un sistema democrático en el cual el Congreso elabora las leyes, y el Congreso y el Presidente tienen el derecho a veto. Se supone que las políticas pueden ordenarse en un espacio continuo unidimensional. Los jugadores, el Congreso y el Presidente, tienen puntos ideales sobre el continuo de las políticas, los cuales representan sus preferencias (Moe y Howell, 1999). Así, dado el *estatus quo* original, las preferencias del Congreso y las del Presidente, estos actores se comportan como se muestra a continuación.



Donde SQ_1 es el *estatus quo* inicial; C_m es el punto ideal del Congreso; V es el punto de veto del Presidente y P es el punto preferido de *estatus quo* del Presidente.

El Presidente puede vetar pero el veto se mantiene si el Presidente obtiene un tercio de apoyo del Congreso. V es el pivote del veto, todos los puntos a la derecha de V indican la cantidad de miembros que apoyan el veto. Dado el *estatus quo* original, SQ_1 , el

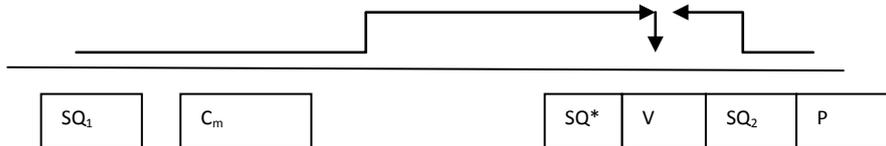
Congreso simplemente pasa una nueva legislación con C_m , siendo la nueva política. El Presidente tiene que aceptar este resultado. El Legislativo tiene poder.

Ahora, se supone que el *estatus quo* original es SQ_2



El nuevo punto de *estatus quo* está más cercano al ideal del Presidente. En este caso, el Congreso legislaría una nueva política, SQ^*_2 , más cercana a su propio ideal. El Presidente pierde por este cambio de política y le gustaría vetarla, pero como el Congreso la eligió estratégicamente, de tal forma que el veto pivote es indiferente entre SQ_2 y SQ^*_2 , el Presidente no puede movilizar el apoyo Legislativo suficiente para impedir que el Congreso haga el cambio. El Congreso tiene poder, pero no el suficiente para implementar la política que satisface sus preferencias. En tanto, la medida del poder del Presidente es el derecho a veto, si no fuera por ello, el Congreso se movería a C_m .

Ahora se asume que el Presidente actúa unilateralmente.



El Presidente mueve a V , el Congreso quiere volver a C_m pero esto puede ser vetado por el Presidente con éxito; como el cambio es moderado, el Congreso no lo puede parar. De todos modos, el Congreso retiene algo de poder porque sino el Presidente movería a P .

Henisz, en un modelo similar, introduce al Poder Judicial y, a medida que aumenta el número de actores con veto, aumentan las restricciones sobre el Ejecutivo. Pero el Presidente, cuando actúa unilateralmente, tiene más poder y puede elegir políticas más cercanas a sus propias preferencias. Independientemente de la política, un Ejecutivo sin restricciones siempre puede obtener la política P . En este caso, los inversores se enfrentan a un alto grado de incertidumbre desde que las preferencias del Ejecutivo pueden cambiar o el Ejecutivo puede ser reemplazado por otro líder con preferencias

muy distintas. Esto se caracteriza como un caso polar (Henisz, 2000). En el modelo esto se condice con un $M=1$ y restricciones nulas. En este sentido, el M es un índice de riesgo para el inversor.

Si el Legislativo y el Ejecutivo, ambos con poder, no llegan a un acuerdo sobre la política se produce un empate (Cox y McCubbins, 1997). La solución del juego dependerá de quién mueva primero (o último) y los costos relativos de revisión de cada parte. A medida que aumenta el acuerdo entre las partes para cambiar el *estatus quo*, aumenta la discreción política. Y, con ello, disminuye la credibilidad de cualquier política dada. En particular, en la práctica política existe el veto *de facto*, esto es, las partes se alinean. Por ejemplo, cuando el mismo partido controla el Ejecutivo y la mayoría en el Legislativo de tal forma que el Legislativo se alinea completamente con el Ejecutivo, el juego revierte hacia el actor unitario simple (Henisz, 2000). En el modelo, $M=1$. Pero si los otros actores no están completamente alineados con el Ejecutivo, ni son completamente independientes del mismo, se debe analizar la composición partidaria de las otras ramas.

Entonces, una medida adicional que se introduce en el modelo es la probabilidad exógena dada p de que el gobierno sea “bueno” e implemente las reformas; con probabilidad $(1-p)$ el líder es “malo” y puede implementar reformas contrarias a lo prometido, y aun expropiar los recursos de los ciudadanos. Se supone que todos los individuos son idénticos *ex ante* en términos de riqueza, entonces los costos de la expropiación para cada individuo es el mismo, zw , donde z es la tasa exógena dada de expropiación y w representa la riqueza individual. Como se asume que w es idéntica para todos los individuos se normaliza a 1.

Siguiendo a Aghion, Alesina y Trebbi, se asume que los individuos podrían beneficiarse de la reforma. Si no hay reforma no hay cambios significativos en el sistema. El cambio en el ingreso del individuo, dada la reforma política, le permitirá aumentar su consumo, independientemente del nivel de producción (Aghion, Alesina y Trebbi, 2003). Es decir, la reforma es análoga a una transferencia del gobierno a su favor, dada por

$$u(y) = \begin{cases} Y & \text{si } Y \geq \theta \\ -u & \text{sino} \end{cases}$$

Donde θ es un valor umbral, el punto de indiferencia entre quienes se beneficiarían de la reforma y aquellos que saldrían perjudicados. El individuo considera la posibilidad de que su ingreso disminuya por debajo del valor umbral luego de la reforma porque el individuo es adverso al riesgo⁵. Si el cambio de política le genera un ingreso mayor a dicho umbral, el individuo podrá aumentar su consumo, objetivo del modelo. Caso contrario, el individuo incurrirá en una pérdida que se refleja en una disminución de la utilidad. De este modo, el cambio negativo en la utilidad es un parámetro relacionado con la aversión al riesgo. Se supone que el resultado del *estatus quo* está siempre por encima de dicho umbral (i.e $\theta < 1$, entonces $0 < \theta < 1$) lo cual permite ligar en mayor medida la aversión al riesgo con la reforma. En este sentido, hay “riesgo” sobre el resultado de la reforma para el votante individual, pero no hay riesgo sobre el *estatus quo*. Cada uno conoce su propio *estatus quo*, pero no el resultado de una secuencia posiblemente compleja de una serie de cambios de políticas (Aghion, Alesina y Trebbi, 2003).

Pero, el modelo se aparta de los autores citados porque asume que el líder necesita de capital político para ser (re)elegido y llevar adelante su agenda. El capital político⁶ es la red formada por los agentes dispuestos a apoyar a la persona o partido, mientras que el capital político neto es la diferencia entre las relaciones de ayuda y las relaciones antagónicas⁷. En este sentido, el capital político neto se origina de las implicancias distributivas de las políticas. En el modelo se supone que existen dos fuentes de capital político, el electorado y los congresales. Y se supone que N se divide entre los que estarían a favor y en contra, no existiendo votantes independientes en el sistema. Se deja de lado, a efectos de la simplificación analítica, el rol del Poder Judicial como actor con poder de veto sobre el Presidente. Se considera de este modo, indirectamente, una característica de los sistemas presidencialistas, a saber, que las delegaciones de poder se superponen formando una intrincada red (Strom, 2003; Moreno, Crisp y Shugart, 2003).

⁵ La especificación de la función se basa en trabajos de *political economy* de los grupos de interés (Krusell y Rios-Rull, 1996; Aghion y Howitt, 1999).

⁶ El capital político está incluido en el capital social y su tratamiento en el trabajo está en concordancia con la nueva perspectiva estructural, la cual fue introducida en la parte teórica.

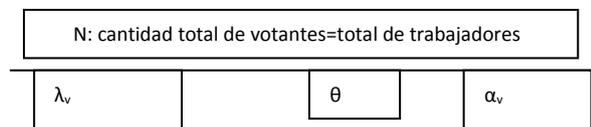
⁷ El capital social es la suma de recursos, reales o virtuales, que se acumulan en un individuo o grupo en virtud de poseer una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento (Bourdieu y Wasquant, 1992). O se trata de entidades sociales diferentes que facilitan ciertas acciones para los actores dentro de la estructura social. El capital es productivo, posibilita la consecución de ciertos fines que no serían posibles en su ausencia (Coleman, 1988)

En forma genérica, dadas $\alpha(x)$ las relaciones de ayuda y $\lambda(x)$ las relaciones antagonicas, $k_p = \alpha(x) - \lambda(x)$

Donde k_p es el capital político neto. El capital político aumenta a medida que los nuevos partidarios crean, correctamente o no, que sus intereses o causas pueden beneficiarse de las acciones de la unidad política en cuestión. Las relaciones de ayuda y las relaciones antagonicas son dinámicas, es decir:

$$\alpha(t) = \alpha_0 e^{at}; \lambda(t) = \lambda_0 e^{dt}$$

Para el electorado, la reforma implica ganadores y perdedores, existiendo un valor umbral o punto de indiferencia.



El punto de indiferencia es θ , los individuos a su izquierda experimentarían pérdidas de la reforma, esto es, (-u). Los individuos a la derecha saldrían beneficiados con la reforma. Ergo, los de la izquierda se oponen y no votarían al Presidente, quedando incluidos en las relaciones antagonicas λ_v , y los de la derecha estarían a favor, siendo entonces incluidos en las relaciones de ayuda α_v . Luego, ambas relaciones son función del cambio en el ingreso esperado

$$\alpha_v = f(Y - \theta), \lambda_v = f(\theta - Y)$$

A medida que $\theta \rightarrow 0$, la reforma aumentaría el ingreso de la mayoría de los ciudadanos. En contraposición, cuando $\theta \rightarrow 1$ la reforma sólo beneficiaría a sectores específicos de la población. Esto podría ocurrir, por ejemplo, en casos de desmembramiento de las políticas nacionales. Los bienes provistos son bienes públicos pero los medios de producción y distribución de dichos bienes se determinan políticamente, no minimizando los costos sociales⁸ (Cox y McCubbins, 1997).

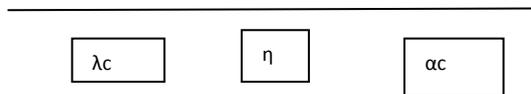
⁸ Por el cual puede ser fiscal, gastos públicos dirigidos a ciertos sectores determinados geográficamente, cuya incidencia y localización siguen una lógica política y no económica. O puede referirse a la búsqueda de rentas, como subsidios, por ejemplo (Krueger, 1974; Buchanan, Tollison y Tullock, 1980; Cox y McCubbins, 1997)

Se asume que los individuos votan al líder en función de la reforma propuesta. Esto constituye una simplificación excesiva. Los electores votan en función de múltiples variables, según los modelos considerados. Se deja para futuras investigaciones la inclusión de estos modelos⁹.

De acuerdo a lo establecido, los líderes, para ganar, deben conseguir superar a los contrarios. Esto es: $M > \frac{\theta - (\lambda_v + b)}{\alpha_v - \lambda_v}$, $b \in (-B, B)$, $b > 0$ (A)

Donde b indica la incertidumbre que surge a raíz de cambios en los modelos mentales del individuo; también puede ser a raíz de que nuevos electores se insertan en el sistema. Esto introduce una cuña entre las preferencias del líder y del votante. La cantidad de votantes en contra se expresa como proporción del capital político neto total del líder.

La otra fuente de capital político la constituyen los legisladores a favor que tenga el Presidente. En general, son los legisladores del mismo partido. Esto crea redes verticales que unen estos congresales al Ejecutivo, las que se mezclan con las redes horizontales propias de la Legislatura. Así:



El punto de indiferencia o valor umbral es η , a su izquierda se ubican los congresales que no apoyan al Presidente y a su derecha aquellos que sí lo hacen. El capital político neto es $k_p = \alpha_c - \lambda_c$ y el líder, una vez que haya ganado las elecciones, a fin de pasar la reforma, necesita que $M > \frac{\eta - (\lambda_c + b)}{\alpha_c - \lambda_c}$, $b \in (-B, B)$, $B > 0$ (B)

Donde b señala los cambios en las preferencias de los congresales.

Las relaciones de ayuda y las relaciones antagónicas son función de múltiples variables del sistema político. Se consideran la afiliación a los partidos políticos, pp, y la zona geográfica a la cual pertenecen los legisladores, z.

⁹ El modelo de Michigan dominó por casi cuatro décadas las ciencias políticas en Estados Unidos. Luego surgieron el modelo de Columbia, el modelo del actor racional-espacial, el enfoque estructural, la teoría de juegos que integra la teoría de la racionalidad política con el enfoque estructural, el enfoque de redes (Knoke, 1990)

$$\alpha_c = f(pp, z), \lambda_c = f(pp, z)$$

A continuación se determina el valor esperado del cambio en el ingreso, como consecuencia de la reforma. Para ello, primero el líder debe ganar las elecciones y luego la reforma debe ser aceptada por el Legislativo, dependiendo del poder unilateral del que goce el Ejecutivo. En caso de que $M=1$, puede pasar la reforma sin el consentimiento expreso del Legislativo. Su poder unilateral es máximo. De (A) y (B):

$$s = p \left\{ \frac{1}{\sigma} [M(\alpha_v(Y - \theta) - \lambda_v(\theta - Y)) + (\lambda_v(\theta - Y) + b) - \theta] \right. \\ \left. + M(\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) + (\lambda_c(pp, z) + b) - \eta \right\} - (1 - p)zM$$

El primer término representa los beneficios esperados de la reforma socialmente eficiente, multiplicados por la probabilidad exógena dada de dicho evento, p . El término $\frac{1}{\sigma} [M(\alpha_v(y - \theta) - \lambda_v(\theta - y)) + (\lambda_v(\theta - y) + b) - \theta]$ es >0 e indica que el líder ganó las elecciones; el término $M(\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) + (\lambda_c(pp, z) + b) - \eta >0$, señala que la reforma fue aceptada en el Congreso. Ambos casos quedan sujetos a p , la probabilidad de que el líder cumpla sus promesas e implemente la reforma. Pero, si no cumple, entonces el término $(1 - p)zM$ capta lo que sucedería si el Presidente cambia y, en lugar de implementar las reformas, expropia.

Luego, en este contexto, el individuo desea maximizar la utilidad derivada del consumo con un elemento adicional de incertidumbre, qué hará el líder. La prima de riesgo dependerá de M y de $(1-p)$. La probabilidad de quedar sujetos a expropiación es M , si la política no es bloqueada, y $(1-p)$, que también indica la probabilidad de malas reformas. Este factor de riesgo puede incorporarse en la utilidad del consumo. El amplio horizonte temporal implica la sucesión de gobiernos los cuales, dependiendo de las instituciones, pueden cambiar las reglas. De este modo, el individuo ajusta riesgos vía la tasa de descuento a la que se suman M y $(1-p)$, alejándose en este punto del modelo de Barro. Para un $M=0$ y $p=1$, el modelo ajusta la utilidad a la Ramsey.

Luego, la función de incertidumbre es función del consumo tal que $\mu = \mu(c(t))$

Donde $\mu \in [0, +\infty]$ y $\frac{\partial \mu}{\partial c} > 0$ y $\frac{\partial^2 \mu}{\partial c^2} = 0$. Así, la función implica que incrementos de consumo corresponden a incrementos de incertidumbre. Además, si $\mu=0$ no hay

incertidumbre; si $\mu > 0$ existe inestabilidad que se traduce en incertidumbre. Una forma específica para la función podría ser

$$\mu = (1 - p)M\epsilon(t)$$

$$0 \leq (1 - p)M \leq 1$$

Si la probabilidad de tener un gobierno “bueno” es 1 no hay probabilidad de expropiación. Y el M del gobierno no sería problema para los individuos respecto a la incertidumbre. Este individuo representativo estaría seguro de que el gobierno elegido va a implementar las reformas para lograr el bienestar de él. Si el $M=0$ tampoco hay incertidumbre. Un M nulo en un sistema democrático implica que el Ejecutivo no tiene poder alguno para pasar las reformas. En todo caso siempre necesita el apoyo del Legislativo y Judicial y del votante. Por ejemplo, por medio de plebiscitos. El Ejecutivo tiene coartada su libertad para implementar reformas.

El modelo se completa con los siguientes supuestos:

- No hay depreciación del capital
- Progreso técnico constante
- La tasa de preferencia intertemporal es mayor a la tasa de crecimiento poblacional, esto es, $\rho > n$ lo que implica que la utilidad está limitada.
- Se considera la suma de la utilidad de todos los miembros de la familia, entonces e^{nt} se agrega a la función de utilidad del consumo
- Se considera una función de utilidad con elasticidad de sustitución intertemporal constante o aversión al riesgo constante. $u(c) = \frac{c^{1-\sigma}-1}{1-\sigma}$ donde $\phi = \frac{1}{\sigma}$ es la elasticidad de sustitución intertemporal del consumo y σ es el coeficiente de aversión al riesgo. El parámetro σ indica si la familia desea “suavizar” o “alisar” su consumo en el tiempo porque es adverso al riesgo. A mayor σ , mayor aversión al riesgo y mayor deseo de suavizar su consumo.

La utilidad del consumo es una función CIES (*constant intertemporal elasticity substitution function*) o CRRA (*constant risk relative aversión function*), porque la elasticidad de sustitución intertemporal es constante. Esto es:

$$\phi = \frac{1}{\sigma} = - \frac{\frac{\frac{dc_{t_1}}{dc_{t_2}}}{c_{t_1}}}{\frac{d(u'(c_{t_1}))}{d(u'(c_{t_2}))} \frac{u'(c_{t_1})}{u'(c_{t_2})}}$$

La elasticidad intertemporal del consumo señala como cambia la proporción del consumo de un periodo respecto al consumo de otro periodo posterior (en términos porcentuales) cuando ocurre un cambio infinitesimal en la tasa marginal de sustitución intertemporal (en términos porcentuales). En la función, $\frac{u'(c_{t_1})}{u'(c_{t_2})}$ es la magnitud de la pendiente de una curva de indiferencia intertemporal.

Si $\sigma \rightarrow 0$ entonces $u(t)$ se aproxima a una función lineal $u(t) = c_t - 1$ y la elasticidad de sustitución se aproxima a infinito. Los individuos no desean alisar su consumo. Si $\sigma \rightarrow 1$, $u(c_t) = \ln(c_t)$, $\frac{1}{\sigma} = 1$

La utilidad debe ser acotada, caso contrario se haría infinita. Para ello se supone que $\lim_{t \rightarrow \infty} e^{-(\rho+M-n)t} \frac{c^{1-\sigma}-1}{1-\sigma} = 0$ lo que se cumple ssi $(\rho + M) > n$

Entonces, el problema consiste en:

$$\text{Max} \int_0^{+\infty} e^{-(\rho+M+(1-p)-n)t} \frac{c^{1-\sigma}-1}{1-\sigma} dt \quad (4.1)$$

s.t

$$y = AK^\alpha N^{1-\alpha} G^{1-\alpha} \quad (4.2)$$

$$\dot{K} + c(t)N(t) = AK(t)^\alpha N(t)^{1-\alpha} G^{1-\alpha} (1-t) + s - \mu(c(t)) \quad (4.3)$$

$$G = \tau Y \quad (4.4)$$

$$s = p \left\{ \frac{1}{\sigma} [M(\alpha_v(y - \theta) - \lambda_v(\theta - y)) + (\lambda_v(\theta - y) + b) - \theta] + M(\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) + (\lambda_c(pp, z) + b) - \eta \right\} - (1 - p)zM$$

(4.5)

$$N = N_0 e^{nt} \quad (4.6)$$

$$K(0) = K_0 > 0 \text{ dado} \quad (4.7)$$

$$\mu = (1 - p)Mc(t) \quad (4.8)$$

$$\frac{\partial \mu}{\partial c} > 0; \frac{\partial^2 \mu}{\partial c^2} = 0$$

La condición de transversalidad es: $\lim_{t \rightarrow \infty} [e^{-(\rho + M + (1-p) - n)t} K(t) \varphi(t)] = 0$ (4.9). La condición garantiza que no se deja capital al final del los tiempos o que éste tiene valor nulo en ese momento.

La solución del sistema está dada por el siguiente sistema de ecuaciones:

La ecuación de influencia o condición necesaria de primer orden

$$\dot{K} + c(t)N(t) = AK(t)^\alpha N(t)^{1-\alpha} G^{1-\alpha} (1 - \tau) + s - \mu(c(t)) \quad (4.10)$$

La ecuación de influencia indica que la inversión aumenta con la producción, una vez deducidos los impuestos, y con el nivel de transferencias, que en el modelo son resultado de las reformas implementadas. Si las reformas generan transferencias de renta positivas, aumenta la adquisición de bienes de capital. Caso contrario, la inversión disminuye. A su vez, la inversión disminuye con la incertidumbre y con el consumo. Se debe señalar que la financiación del gasto público tiene un efecto negativo y otro positivo. El efecto negativo es la deducción que implica el pago del impuesto sobre la inversión.

La condición de optimalidad

$$\frac{\partial H}{\partial c} = 0 \gg c^{-\sigma} = e^{(\rho+M+(1-p)-n)t} \varphi(N(t) + (1-p)M) \quad (4.11)$$

La condición revela que la utilidad marginal del consumo es igual al precio sombra de la inversión. El individuo, si está haciendo lo mejor que puede en el tiempo, va a asignar el bien de tal manera que lo que gane en el margen por poner unidades adicionales en el consumo es igual a la pérdida marginal por “quitar” dichas unidades de la inversión. La ganancia, medida a través de la utilidad, será mayor cuanto mayor sean: la incertidumbre; $(1-p)$, la probabilidad de que el gobierno sea “malo” y la cantidad de trabajadores en el sistema.

La ecuación de movimiento o ecuación de influencia

$$\frac{\partial H}{\partial K} = -\dot{\varphi} \Rightarrow -\alpha AK^{\alpha-1} N^{1-\alpha} G^{1-\alpha} (1-\tau) = \frac{\dot{\varphi}}{\varphi} \gg -\alpha A^{\frac{1}{\alpha}} \tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} N^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau) = \frac{\dot{\varphi}}{\varphi} \quad (4.12)$$

Esta es la condición que garantiza que el stock de capital se acumule eficientemente. La productividad marginal del capital, descontado el pago de impuestos, es igual al negativo de la variación del precio sombra del capital, esto es, el precio medido en términos de la utilidad del consumo, para cada periodo de tiempo. A partir de un stock positivo y pequeño de capital, a medida que éste se acumula, disminuye el precio medido en términos de la utilidad del consumo. En este caso, la productividad marginal es creciente con la tasa de crecimiento de la población, siendo constante en términos per cápita. Y ahora el gobierno genera dos efectos sobre la economía. El efecto positivo del gasto público se observa en $\frac{1-\alpha}{\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}}$. El gasto público en este modelo incrementa la productividad de los inputs privados. El efecto negativo se representa en $(1-\tau)$. De este modo, la productividad del capital privado es menor que en el caso de una economía sin gobierno. Y, por ende, menor la variación en el precio sombra del capital en cada instante del tiempo.

Las ecuaciones (4.10), (4.11) y (4.12) describen el comportamiento del sistema. De las cuales es posible obtener la ecuación de Euler. Así:

Ecuación de Euler:

$$\begin{aligned} \frac{\dot{c}}{c} &= \frac{1}{\sigma} [\alpha AK^{\alpha-1} N^{1-\alpha} G^{1-\alpha} (1-\tau) - \rho - M - (1-p)] \\ &= \frac{1}{\sigma} \left[\alpha A^{\frac{1}{\alpha}} \tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} N^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau) - \rho - M - (1-p) \right] \end{aligned} \quad (4.13)$$

La ecuación señala que la tasa de crecimiento del consumo es creciente con el trabajo, N . Es constante si N es fijo y τ constante. No existe dinámica de la transición. Esta es una diferencia con el modelo neoclásico en el cual la tasa de crecimiento del consumo se incrementa para niveles pequeños de stock de capital, aumentando a tasa decreciente a medida que éste se acumula. Pero en este modelo la tasa de crecimiento del consumo se comporta igual que en el modelo AK (Rebelo, 1990 en Barro y Sala-i-Martin, 1995).

A su vez, se observa el efecto positivo del gobierno sobre la tasa de crecimiento del consumo, $\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$, vía su efecto sobre la productividad marginal del capital y el efecto negativo del gobierno en $(1-\tau)$. La tasa de crecimiento del consumo será máxima para $\tau^* = 1 - \alpha$, para $\tau < (1 - \alpha)$ domina el efecto positivo y, por ende, aumenta la tasa de crecimiento con aumentos de la tasa impositiva. Para $\tau > 1 - \alpha$ domina el efecto negativo, esto es, incrementos de la tasa impositiva generarán disminuciones de la tasa de crecimiento del consumo. Esto porque, a medida que aumenta la tasa impositiva, el efecto distorsivo tiene un impacto cada vez más importante. La interpretación de estos resultados se halla en la productividad marginal del gasto público, $\frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{1-\alpha}{\tau}$; $\tau = 1 - \alpha$ corresponde a la condición de eficiencia natural del tamaño del gobierno, $\frac{\partial Y}{\partial G} = 1$, esto es, el beneficio marginal social es igual al costo marginal social de una unidad de gasto público. Si se cumple esta condición, la tasa de crecimiento es máxima y, entonces, dada la función Cobb-Douglas, se maximiza la utilidad. Si el gobierno es benevolente, quiere maximizar la utilidad del consumidor. La condición $\frac{\partial Y}{\partial G} = 1$ es parte de dicha maximización en un *first-best*, pero no en un *second-best*, cuando los impuestos son distorsivos.

La tasa de crecimiento del consumo es menor cuanto mayor sea la tasa de descuento, esto porque el individuo representativo valora más el consumo presente versus el consumo futuro. Luego, a mayor aislamiento del Ejecutivo, menor tasa de crecimiento del consumo. Finalmente, a menor probabilidad de que el gobierno sea “bueno”, menor será la tasa de crecimiento.

La tasa de crecimiento del capital viene dada por:

$$\frac{\dot{K}}{K} = A^{\frac{1}{\alpha}} (N\tau)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau) + \frac{s-c(N+(1-p)M)}{K} \quad (4.14)$$

La tasa de crecimiento del capital es creciente con el trabajo, N . La tasa es máxima para $\tau^* = 1 - \alpha$. Para valores de $\tau < (1 - \alpha)$, incrementos en la tasa impositiva generan aumentos en la inversión; prevalece el efecto positivo del gasto público, esto es, el gasto incrementa la productividad del input privado. Para $\tau > (1 - \alpha)$, predomina el efecto negativo del impuesto que se observa en el término $(1 - \tau)$.

Luego, las transferencias positivas de renta aumentan la inversión, las negativas influyen negativamente. Las transferencias son el resultado de las políticas económicas.

La incertidumbre disminuye la tasa de crecimiento del capital. A mayor incertidumbre, mayor consumo presente. Esto aumenta con el trabajo, N , el grado de aislamiento del Ejecutivo, M y la probabilidad de que el gobierno sea “malo” $(1-p)$; si $p=1$, el efecto negativo sobre las creencias del individuo acerca de qué hará el líder se diluye. La incertidumbre operaría igual, pero en escala menor. Esto porque un $p=1$ no asegura un $M=0$. Esto es, se puede tener probabilidad de gobierno “bueno” $=1$ y un grado de aislamiento máximo tal que $M=1$. Y esto da lugar a incertidumbre por la probable existencia de arbitrariedad o discrecionalidad, es decir, la libertad ex post que tiene el líder para cambiar las reglas. Otra cuestión relacionada sería la probabilidad de tener un gobierno “bueno” ahora, pero que pueda cambiar a “malo” en las próximas elecciones. Esto es más probable en sistemas presidencialistas con predominio del personalismo en las preferencias individuales a la hora de las elecciones. Todo ello afectaría la inversión porque el diseño institucional no limitaría el poder del líder.

Un grado de aislamiento nulo, es decir, $M=0$ disminuye el efecto de la incertidumbre sobre la inversión. El líder no tiene aislamiento suficiente y, por ende, como necesita $(1-$

M) a favor, necesitaría todo el apoyo del electorado para pasar la reforma. Aún así, puede haber una probabilidad $p=0$. Sin embargo, las reglas institucionales limitan el poder del líder.

De existir $M=0$ y/o $p=1$, un elemento de riesgo sería (cN), el cual podría asociarse con factores tales como la inestabilidad de las reglas de juego. La posibilidad de cambios en las reglas a lo largo del tiempo es un factor crucial que limita las inversiones, especialmente las de muy largo plazo. La arbitrariedad de los gobiernos para manipular las reglas es un elemento potenciador de incertidumbre.

El impacto del grado de aislamiento del Ejecutivo sobre las tasas de crecimiento del consumo y del capital

1. El aislamiento del Ejecutivo (M) y la tasa de crecimiento del consumo

$$\frac{\partial \gamma_c}{\partial M} = -\frac{1}{\sigma} = -\phi \quad (4.15)$$

Proposición 4.1: *La ecuación (4.15) describe una relación entre la tasa de crecimiento del consumo γ_c y M , tal que para cualquier $\sigma \in (0,1)$ y una elasticidad intertemporal del consumo ϕ , todo cambio en el grado de aislamiento del Ejecutivo, M , conduciría a disminuciones de la tasa de crecimiento del consumo γ_c proporcionales a ϕ .*

En efecto, la relación entre la tasa de crecimiento del consumo y el grado de aislamiento del Ejecutivo es negativa; un incremento del poder presidencial implica una disminución de la tasa de crecimiento del consumo. Este efecto es mayor cuanto menor es la aversión al riesgo. Un argumento que podría sustentar dicho comportamiento radica en que el individuo con menos aversión al riesgo tiene alta elasticidad de sustitución intertemporal entre consumo presente y consumo futuro. Esto es, el individuo no tiende a alisar su consumo a lo largo del tiempo y va a desear mayor consumo futuro, lo cual implica menor consumo actual. Esto se obtiene en el modelo con una inversión significativa en el presente. Sin embargo, las inversiones elevadas presuponen un horizonte temporal no pequeño para su recuperación. Ahora, a mayor periodo de recuperación de la inversión, mayor es el riesgo involucrado, no sólo por los riesgos propios de la actividad económica, sino también por los peligros potenciales que el individuo, subjetivamente, pueda considerar como factor de riesgo para el descuento

de los beneficios futuros. En este contexto, los individuos más arriesgados serían los que estarían menos dispuestos a embarcarse en proyectos de inversión de largo y muy largo plazo, de cara al temor a sufrir una depreciación de su riqueza real. Las causas en este modelo pueden deberse a mal manejo de políticas macroeconómicas de corto plazo y cambios esperados en las reglas de juego. En definitiva, debido a la presencia de instituciones que otorguen libertad ex post al gobierno para actuar de esta forma.

Proposición 4.2: Para todo $\sigma \in (0,1)$, con $M \in (0,1)$, cuando $M \rightarrow 0$ la tasa de crecimiento del consumo, γ_c aumenta tal que en el óptimo, cuando la tasa de crecimiento γ_c es máxima, $M=0$.

El grado de aislamiento óptimo en el modelo es cero. Esto es, la tasa de crecimiento del consumo se maximiza cuando el Ejecutivo no puede actuar unilateralmente. En un sistema democrático esto no significa que el Ejecutivo no tenga poder para implementar su agenda. De hecho, se supone en el modelo que los individuos eligen al líder en función de una política de reforma propuesta. Más bien, esto significa que el Ejecutivo está sujeto a un sistema estricto de *checks and balances*. Entonces, el poder Ejecutivo no puede actuar arbitrariamente, las disposiciones y arreglos institucionales son tales que le impiden al Ejecutivo (1) pasar cualquier reforma y (2) actuar discrecionalmente.

2. El aislamiento del Ejecutivo (M) y la tasa de crecimiento del capital

$$\frac{\partial \frac{K}{K}}{\partial M} = \frac{1}{K} \left\{ \frac{p}{\sigma} (\alpha_v(y - \theta) - \lambda_v(\theta - Y)) + p(\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) - (1 - p)(z + c) \right\}$$

(4.16)

Proposición 4.3: Para todo $K \in \mathbb{R}^n$ tal que $K \geq 0$, para todo $M \in \mathbb{R}^n$ tal que $M \in [0,1]$, si $M \rightarrow 0$ entonces la tasa de crecimiento del capital $\gamma_K \rightarrow \infty$. Por lo tanto, cuando $M=0$, la tasa de crecimiento del capital γ_K es máxima.

El corolario de la proposición 4.3 es que la tasa de crecimiento del capital es óptima para un grado de aislamiento nulo. Al igual que con el consumo, un Ejecutivo sometido a un sistema de control estricto daría seguridad al individuo. En el modelo, un aislamiento nulo estaría otorgando mayor certeza en un mundo en el cual el individuo sabe que necesita al gobierno pero que también el poder que le delega puede el día de

mañana ir contra suyo. El hecho de tener un sistema de controles es una garantía de que en el futuro el líder no pueda expropiar o cambiar las políticas y las reglas a su antojo.

Proposición 4.4: Para todo $K \in \mathbb{R}^n$, tal que $K \geq 0$, para todo $M \in \mathbb{R}^n$ tal que $M \in [0,1]$, el $\lim_{K \rightarrow \infty} \frac{\partial \gamma_K}{\partial M} \rightarrow 0$.

A mayor stock de capital acumulado, menor es el efecto que un cambio en el grado de aislamiento tendría sobre la tasa de crecimiento del capital. El modelo parece sugerir que economías desarrolladas tendrían eventualmente menos problemas, cuando sus gobiernos decidieran cambiar el grado de aislamiento del poder Ejecutivo, que una economía en etapas tempranas de crecimiento. Además, el modelo no tiene dinámica de transición y produce crecimiento endógeno. Esto significaría que cuanto mayor es el stock de capital acumulado, sin convergencia a un estado estacionario, los gobiernos podrían aventurarse en cambios graduales del grado de aislamiento del Ejecutivo sin repercutir estos mayormente sobre la tasa de crecimiento del capital. El capital no queda sujeto a los rendimientos marginales decrecientes. Por ende, la rentabilidad del capital no sería decreciente y habría incentivos a seguir acumulando el capital. Esto significa la no operatividad de la restricción que sí se impondría sobre el aislamiento del Ejecutivo en un país en el cual el capital se acumulara en función de rendimientos marginales decrecientes.

Luego, de la ecuación (4.16), y sustituyendo términos:

$$\frac{\partial \dot{K}}{\partial M} = \frac{1}{K} \left\{ p \left[\left(\frac{\alpha_v(y - \theta) - \lambda_v(\theta - Y)}{\sigma} \right) + (\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) \right] \right\} - \frac{1}{K} \{(1 - p)(z + c)\}$$

Proposición 4.5: Si se supone $(\alpha_v(y - \theta) - \lambda_v(\theta - Y)) > 0$ y $(\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) > 0$; dado un nivel de stock de capital tal que $K \rightarrow 0$, con una probabilidad $p \in \mathbb{R}^n$ tal que $p \in (0,1): p \rightarrow 1$; una aversión al riesgo $\sigma \in \mathbb{R}^n / \sigma \rightarrow 0$ y un valor umbral tal que $\forall \theta \in \mathbb{R}^n: \theta \in (0,1) \wedge \theta \rightarrow 0$, entonces $\partial M \rightarrow \text{Max} \frac{\partial \dot{K}}{\partial M}$

Esto es, dada una reforma que favorece a la mayoría de los agentes en un país con una economía con un bajo stock de capital, un gobierno “bueno” y con agentes no muy adversos al riesgo, todo incremento en el aislamiento del Ejecutivo acelera la inversión. Existe credibilidad en el gobierno y no hay incertidumbre. Notar que el segundo término, cuando $p=1$, se anula. También la proposición requiere el cumplimiento simultáneo de las condiciones estipuladas.

Luego, para países en desarrollo, con niveles de capital no muy altos, esta proposición recalca la importancia de la credibilidad del gobierno con los compromisos establecidos.

Proposición 4.6: Si se supone $(\alpha_v(y - \theta) - \lambda_v(\theta - Y)) > 0$ y $(\alpha_c(pp, z) - \lambda_c(pp, z)) > 0$; dado un nivel de stock de capital tal que $K \rightarrow 0$, con una probabilidad $p \in \mathbb{R}^n$ tal que $p \in (0,1): p \rightarrow 0$; entonces $\partial M \rightarrow \text{Max} \partial \frac{K}{K}$

La proposición indica que, a medida que la probabilidad de tener un gobierno “bueno” se diluye, un cambio en el grado de aislamiento tiene dos efectos, uno positivo y otro negativo. Dependiendo de cuál de ambos efectos prime, el cambio en el aislamiento del Ejecutivo puede no conducir a la máxima tasa de crecimiento del stock de capital.

El efecto positivo queda indicado por el primer término del lado derecho:

$$\frac{1}{K} \left\{ p \left[\left(\frac{\alpha_v(\cdot) - \lambda_v(\cdot)}{\sigma} \right) + (\alpha_c(\cdot) - \lambda_c(\cdot)) \right] \right\}$$

Este término se relaciona con el rol del gobierno como protector de los derechos de propiedad, cumplimiento de contratos y de las leyes; esto, a su vez, se asocia con el efecto positivo que el gobierno genera vía el incremento de la productividad de los inputs privados. Este efecto es mayor cuanto mayor es la probabilidad de que el gobierno sea “bueno” y menor la aversión al riesgo del individuo. Pero el efecto positivo tiende a desvanecerse a medida que la probabilidad de que el gobierno sea “bueno” disminuye. En el extremo, si dicha probabilidad es nula entonces el efecto negativo es importante.

Es importante señalar que el efecto negativo en el modelo queda determinado por la incertidumbre, la cual lleva a incrementos del consumo y, por ende, a disminución en la acumulación del capital. Dicho efecto es importante en países con niveles pequeños del stock de capital, no así para economías desarrolladas. Sin embargo, en la realidad se

observa que en los países desarrollados las probabilidades de tener gobiernos “malos” se diluye con la presencia de fuertes restricciones legislativas y judiciales al accionar presidencial. Y que la incertidumbre política no es importante. Esto llevaría a la siguiente proposición.

Proposición 4.7: Para toda $p \in (0,1)$ y un stock de capital dado, si $p \rightarrow 0$ entonces $p \left[\left(\frac{a_v(Y-\theta) - \lambda_v(\theta-Y)}{\sigma} \right) + (a_c(pp,z) - \lambda_c(pp,z)) \right] \rightarrow 0$ y $\{(1-p)(z+c)\} \rightarrow (z+c)$. De allí, $\frac{\partial K}{\partial M} = -\frac{1}{K}\{z+c\}$

En el modelo el efecto negativo queda especificado por la incertidumbre. La misma se asocia con la probabilidad de tener un gobierno “malo”, es decir, con la probabilidad de malas reformas, con el costo de expropiación y con la incertidumbre que se convierte en aumento del consumo actual. A menor probabilidad de tener un gobierno “bueno”, mayor es el efecto negativo. Se observa que para niveles elevados de incertidumbre, todo cambio que realice el gobierno para aumentar el aislamiento del Ejecutivo repercute negativamente sobre la tasa de crecimiento del capital. Aún en el caso de ser la reforma aumentadora de bienestar, esto es, si $\theta \rightarrow 0$, el efecto del “gobierno malo” anula los potenciales beneficios sociales de la reforma y, de querer el gobierno aumentar el aislamiento del Ejecutivo, para llevar a cabo la reforma, el efecto sería contraproducente.

Un gobierno que tenga escasa credibilidad entre los agentes, consecuencia de la incertidumbre, tiene “atadas las manos” ya que si aumenta el aislamiento del Ejecutivo, la tasa de crecimiento del capital disminuiría. El modelo sugiere que en estos casos el remedio es la disminución de M , es decir, restringir aun más al Ejecutivo. También proscribiremos la idea sostenida en política según la cual un gobierno con mayor poder sería necesario para pasar buenas leyes y reformas. Es decir, la Constitución puede prohibir la expropiación, pero no las reformas que fueran Pareto óptimas. Y en la realidad es difícil restringir plenamente la autoridad del gobierno con respecto a la expropiación, sin restringir su habilidad para gobernar en otras áreas. Hamilton subraya que “el poder para prevenir leyes malas incluye aquel de prevenir las buenas” (Hamilton, 1788). En caso de países con niveles bajos de stock acumulado de capital y un gobierno poco creíble, la idea de otorgar mayor poder al Ejecutivo para adoptar las reformas proclives

al crecimiento, aún siendo justificadas, generaría el resultado inverso, disminución de la tasa de crecimiento de largo plazo.

El efecto negativo se desvanece cuando $K \rightarrow \infty$, esto es, países desarrollados no enfrentarían el problema de la falta de credibilidad del gobierno y todo cambio que se haga en relación con el aumento del poder discrecional del Ejecutivo no repercutiría en las inversiones de manera negativa.

El modelo parece sugerir un comportamiento tipo espiral de la actividad económica. Una vez que la economía se sitúa en una trayectoria de incertidumbre, con pérdida de reputación del gobierno, aumentaría el consumo actual, disminuyendo la inversión y entonces, el consumo futuro. Si el gobierno reacciona otorgando mayor arbitrariedad al líder, el problema se acentúa. Los agentes, ante un cambio en M , disminuyen aún más la compra de capital en el presente y/o llevando a cabo proyectos de inversión cortoplacistas. Esto porque $(1-p)$ y M son las primas de riesgo con las que el agente evalúa sus proyectos. Con ello disminuye aún más el consumo futuro. Si el efecto negativo prima sobre la efecto positivo derivado del capital político neto del líder, esto generaría una disminución mayor de la tasa de crecimiento del capital. El sistema parece moverse hacia una trayectoria que ubicaría finalmente a la economía en niveles de capital muy bajos con riesgo de caer en una trampa de pobreza.

La reputación del gobierno, su credibilidad y capital político son importantes en los resultados económicos. Algunos autores examinan el papel de la confianza en el desempeño económico de las sociedades y en el mantenimiento de la viabilidad de las reformas democráticas de gobierno (Fukuyama, 1995; Putnam, 1996). La confianza está “en el centro del orden social” y es esencial para la conducción de la vida cotidiana (Luhman, 1979). El modelo parece confirmar esto y sugiere que la reputación del gobierno, su credibilidad son activos que se deben valorar para obtener trayectorias de crecimiento sostenido.

Conclusiones

El Estado de Derecho moderno se caracteriza por la separación o división de poderes y la consagración constitucional de los derechos fundamentales. El fin de ello es disminuir la concentración de poder en una sola persona u órgano. El mecanismo que impide la concentración de poder es el sistema de “*checks and balances*” o sistema de

frenos y contrapesos. Este sistema se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas del gobierno limitar a otra. Cada país tiene su propio mecanismo de *checks and balances*.

Pero el poder es uno y éste es delegado por los ciudadanos al gobierno. El hombre entonces sacrifica su completa libertad por la seguridad de no ser afectado en su derecho a la vida, la integridad, la libertad y la propiedad. Sin embargo, el hombre puede encontrarse desprotegido frente al Estado, el cual podría oprimirlo mediante las facultades coercitivas que le ha otorgado la propia colectividad. De esta forma, existe un *trade-off* entre la delegación del poder al líder y la necesidad de controlarlo para evitar la tiranía. Esto implica que la delegación de poder para sancionar buenas leyes es también la delegación para que el gobierno pueda sancionar malas leyes. Idem para las políticas económicas. En otras palabras, el delegar para que se lleven a cabo políticas económicas tendientes a aumentar el bienestar de la comunidad no precave el hecho de que se lleven, ex post, políticas económicas cuyos objetivos respondan a intereses sectoriales egoístas.

Un actor clave en los sistemas presidencialistas modernos es el Poder Ejecutivo. La tenencia de poder en exceso en esta rama del poder puede debilitar el sistema de *checks and balances*. Lo expuesto guarda relación con el diseño de las instituciones relacionadas con la autoridad central; diseño pensado para dar mayor poder al Ejecutivo, o para aislar la toma de decisiones de la interdependencia política. El objetivo de las disposiciones institucionales es contrarrestar amenazas a la continuidad y la coherencia políticas por parte de la oposición, particularmente en países con largas historias de polarización y conflictos sociales en materia económica. De este modo, aumenta la discrecionalidad del Ejecutivo para iniciar políticas o para aislar la toma de decisiones de presiones políticas de corto plazo.

El poder presidencial tiene varias fuentes. Aparte de la Constitución, se pueden enumerar las disposiciones institucionales, las reglas de juego informales y el rol que ocupan los presidentes dentro de la estructura social. Además, el poder se vincula directamente con los incentivos de los Presidentes que, a su vez, son función de la Constitución y de las condiciones cambiantes de la sociedad a la cual pertenecen.

De modo que la perspectiva actual difiere del enfoque tradicional que ha dominado por tiempo en las ciencias políticas. En este último, el Presidente es un individuo cuyas habilidades, temperamento y experiencias son las que le confieren el éxito. En contraposición, en la actualidad se considera que el liderazgo presidencial es función de las instituciones y de su posición en la estructura social, que se deriva de las reglas de juego. Cuentan el rol asignado por la Constitución, las disposiciones institucionales y las reglas informales. Luego, ocupa un lugar dentro de una red constituida por el entramado político que constituye el gobierno. Y esta red está imbuida en redes más amplias, tanto redes de influencia como de dominación, las que se superponen. Así, aparecen los conceptos de capital social y capital político. De este modo, las relaciones de poder del Ejecutivo son las interacciones, reales o potenciales, asimétricas, en las que el Presidente ejerce mayor control sobre la conducta de los otros.

Un aspecto de importancia creciente del Poder Ejecutivo es su capacidad para actuar unilateralmente. La acción unilateral del Ejecutivo implica la actuación del Presidente sin el consentimiento de las otras dos ramas constitucionales. La fuente del poder para actuar unilateralmente por parte del Ejecutivo tiene varias vertientes cuyos resultados concluyen en una expansión del poder presidencial y, por razones inherentes a la naturaleza de las instituciones políticas, ni el Poder Legislativo ni el Judicial tienen probabilidad de detener el proceso. El proceso implica un aumento de la asimetría en las relaciones de poder entre el Ejecutivo y las otras ramas. El origen de este modo de actuación es múltiple.

Se debe señalar que el unilateralismo es un efecto externo de la división de poderes constitucionales y de la separación de propósitos guiados electoralmente. Se inscribe dentro de lo que algunos autores denominan la indecisión del Estado (Cox y McCubbins, 1997). Luego, como la división de poderes se origina a raíz de la delegación, esta constituye entonces la verdadera causa de este fenómeno.

En conclusión, el Presidente tiene la capacidad y la voluntad de promover el poder presidencial. El es único y, aunque a veces sus intereses como individuo puedan ser distintos de los intereses de la presidencia, el incentivo de lograr un liderazgo fuerte lo motiva a promover el poder de la presidencia que lo lleva a alinear sus intereses con los de la presidencia como institución. La presidencia otorga a quien la ejerce un poder único para dar explicaciones (Moe y Howell, 1999; Woodward, 1999). Y el Congreso

no puede tomar ni acciones ofensivas para aumentar su poder, ni defensivas, ya que manifiesta problemas de acción colectiva. Este problema se exagera en presencia de características particulares que podría asumir el Congreso, como la escasa durabilidad de los legisladores en sus funciones, entre otras. La rama judicial, por su parte, no tiene motivaciones para llevar adelante estrategias ofensivas y su comportamiento tiende a ser pragmático. Entonces, el poder presidencial se expande y, con él, la discrecionalidad del Presidente y su poder para actuar unilateralmente.

Esto da lugar a los que Schlesinger denomina “Presidencia Imperial”, término acuñado por el historiador en alusión a las presidencias de Johnson y Nixon. El término, en el sentido original, indica una institución creada por medio de guerras afuera y proposiciones audaces para el poder en las cuestiones domésticas (Rudalevige, 2005). Pero se extiende a las presidencias modernas que actúan unilateralmente sobre la base de un amplio poder discrecional delegado.

El resultado de todos los procesos enumerados, en sus diversas formas, es el incremento del poder discrecional del primer mandatario y el subsecuente cambio en la relación entre el Presidente y las otras ramas del gobierno, relación que se torna aún más asimétrica que lo correspondiente por las instituciones constitucionales. La delegación es una cuestión de grados, el cambio que opera en la relación Ejecutivo-Legislativo y Ejecutivo-Judicial también es entonces una cuestión de grados. Y existe un valor umbral, un punto de quiebre en el cual la relación queda distorsionada. Luego, a medida que las delegaciones se incrementan la relación tiende a ser de patronazgo, en el sentido feudal del término, y, de allí, de servidumbre; es decir, la capacidad de distribuir recursos materiales o privilegios sobre una base personalizada, individualizada. Esto es, una relación entre los propietarios de los recursos (patrones) y los solicitantes de recursos (clientes), donde los titulares tienen la discreción o el poder para compartir sus bienes materiales o privilegios sobre una base personal (Lowi, 1986). En otras palabras, la asimetría de poder a favor de la rama ejecutiva alienta y refuerza el clientelismo político.

En términos económicos, la relación queda representada por la relación Patrón-Cliente. Luego, cuánto mayor es la delegación, mayor es el poder discrecional del Presidente para actuar unilateralmente (Moe y Howell, 1999). Y, a mayor discreción, mayor es la capacidad de los organismos del Ejecutivo para convertirse en patrones (mecenas), porque la discreción les permite convertir políticas regulatorias o de bienestar en

recursos para un grupo o el patrocinio individual. El antídoto para un gobierno de tales características no es terminar con las políticas o los organismos del Ejecutivo, sino la reducción de su discreción. De lo contrario, tanto las tendencias conservadoras como el liberalismo constituyen caminos alternativos a la servidumbre. O, como lo ilustra Hamilton, los negros americanos pueden haberse movido desde el estado de esclavitud a la condición de sujeto, a la condición de recipiente, sin nunca haber disfrutado el estado de ciudadano. Sería una lástima si eso se convirtiese en la nueva igualdad (Lowi, 1987; Hamilton, 1979 en Winthrop y Mansfield, 2000).

Así, futuros trabajos deberían incorporar el rol del Presidente pero ya no como un jugador cuya estrategia se limite al veto cuando se enfrente al sistema legislativo. Se deberían considerar como líderes institucionales cuyos poderes y agendas políticas son los que sustentan en parte la dinámica del sistema político. La acción unilateral ha sido poco estudiada y apreciada, aún dentro de la corriente principal del campo presidencial (Moe y Howell, 1999).

Luego, la incidencia de las instituciones políticas sobre el proceso de crecimiento económico no es inocua. Trabajos empíricos sobre la incidencia de las instituciones del Ejecutivo, en particular, apoyan la hipótesis de la incidencia de las reglas de juego, vía las políticas, sobre el crecimiento. En la literatura pueden identificarse dos canales por medio de los cuales el medio ambiente institucional afectaría los resultados macroeconómicos. Uno involucra cambios frecuentes en los impuestos, regulaciones u otra política económica relevante, lo cual conduciría a aumentos de la incertidumbre en los inversores e incrementos de la tasa de riesgo de las inversiones privadas. Los agentes pueden entonces, como protección ante los cambios de políticas, demandar retornos más elevados y rápidos, alterar la naturaleza de sus inversiones o no invertir. El efecto será más fuerte cuanto mayor sean las inversiones hundidas con retornos difusos en el largo plazo, como son las inversiones en infraestructura y nuevas tecnologías. Justamente, son algunas de las que cuentan para el crecimiento. El otro canal considera los retornos de la actividad política y señala que si dichos retornos son relativamente elevados, los agentes reasignarán los recursos hacia las actividades políticas. Ambos canales conducen a menor inversión y, asimismo, a inversiones económicamente menos productivas. Y, de allí, a menos crecimiento (Henisz, 2000).

El modelo que se desarrolla, en el marco de este trabajo, se inscribe dentro del primero de los canales identificados. Sin embargo, va un paso hacia atrás, incorporando una institución política como generadora potencial de la política económica y de los cambios de política económica. La inclusión de las instituciones como precedentes de las políticas permite una apreciación más completa, aunque no única ni perfecta, del proceso de crecimiento.

Las conclusiones del modelo indicarían que en países no desarrollados, caracterizados por el escaso nivel de stock de capital, las instituciones políticas que asignan mayor poder al Ejecutivo, permitiendo de este modo la acción unilateral, generarían resultados perversos desde el punto de vista económico.

En efecto, el modelo indicaría una relación negativa entre la tasa de crecimiento del consumo y el aislamiento del Ejecutivo. Las inversiones elevadas, que son las necesarias para el crecimiento, presuponen un horizonte temporal no pequeño para su recuperación. Ahora, a mayor periodo de recuperación de la inversión, mayor es el riesgo involucrado, no sólo por los riesgos propios de la actividad económica, sino también por los peligros potenciales que el individuo, subjetivamente, pueda considerar como factor de riesgo para el descuento de los beneficios futuros. En este contexto, los individuos más arriesgados serían los que estarían en condiciones de llevar adelante este tipo de proyectos de inversión. Sin embargo, se puede observar que estarían menos dispuestos a embarcarse en proyectos de inversión de largo y muy largo plazo, de cara al temor a sufrir una depreciación de su riqueza real. Las causas en este modelo pueden deberse a mal manejo de políticas macroeconómicas de corto plazo y cambios esperados en las reglas de juego. En definitiva, debido a la presencia de instituciones que otorguen libertad ex post al gobierno para actuar de esta forma.

Luego, el modelo asume que el óptimo para lograr crecimiento económico se constituye en un sistema democrático con un activo sistema de *checks and balances*. Esto significa que el Ejecutivo estaría sujeto a un sistema estricto de frenos y contrapesos. Entonces, el Poder Ejecutivo no podría actuar arbitrariamente, las disposiciones y arreglos institucionales son tales que le impedirían al Ejecutivo (1) pasar cualquier reforma y (2) actuar discrecionalmente. Siempre y cuando el gobierno sea “bueno”, con agentes económicos no muy aversos al riesgo, se podría incrementar el poder del Ejecutivo y lograr incrementos en el stock de capital. Pero esto requiere de la inexistencia de

incertidumbre y credibilidad en el gobierno. A medida que dicha probabilidad se desvanece, también lo hace el crecimiento económico si existe incertidumbre, la que lleva a incrementos del consumo actual. La incertidumbre se asocia con la probabilidad de tener un gobierno “malo”, es decir, con la probabilidad de malas reformas, con el costo de expropiación y con la incertidumbre que se convierte en aumento del consumo actual. A menor probabilidad de tener un gobierno “bueno”, mayor es el efecto negativo. Se observa que para niveles elevados de incertidumbre, todo cambio que realice el gobierno para aumentar el aislamiento del Ejecutivo repercute negativamente sobre la tasa de crecimiento del capital.

Es interesante señalar que las proposiciones del modelo indicarían que los efectos negativos se potencian en países con stock de capital pequeño. En general, en los países con estas características suele existir escasa credibilidad entre los agentes, entre otras cosas, por la inconsistencia temporal de las políticas. Según el modelo, un gobierno que tenga escasa credibilidad entre los agentes, consecuencia de la incertidumbre, tiene “atadas las manos” ya que si aumenta el aislamiento del Ejecutivo, la tasa de crecimiento del capital disminuiría. El modelo sugiere que en estos casos el remedio es la disminución del aislamiento del Ejecutivo, es decir, restringir aun más al Ejecutivo. También proscribire la idea sostenida en política según la cual un gobierno con mayor poder sería necesario para pasar buenas leyes y reformas. Es decir, la Constitución puede prohibir la expropiación, pero no las reformas que fueran Pareto óptimas. Y en la realidad es difícil restringir plenamente la autoridad del gobierno con respecto a la expropiación, sin restringir su habilidad para gobernar en otras áreas. Hamilton subraya que “el poder para prevenir leyes malas incluye aquel de prevenir las buenas” (Hamilton, 1788). En caso de países con niveles bajos de stock acumulado de capital y un gobierno poco creíble, la idea de otorgar mayor poder al Ejecutivo para adoptar las reformas proclives al crecimiento, aun siendo justificadas, generaría el resultado inverso, disminución de la tasa de crecimiento de largo plazo.

Por último, el modelo parece sugerir un comportamiento tipo espiral de la actividad económica. Una vez que la economía se sitúa en una trayectoria de incertidumbre, con pérdida de reputación del gobierno, aumentaría el consumo actual, disminuyendo la inversión y entonces, el consumo futuro. Si el gobierno reacciona otorgando mayor arbitrariedad al líder, el problema se acentúa. Los agentes, ante un cambio en el poder

del Ejecutivo, disminuyen la tasa de crecimiento del consumo. Además, disminuyen aún más la compra de capital en el presente y/o llevando a cabo proyectos de inversión cortoplacistas. Además, si el efecto negativo prima sobre la efecto positivo derivado del capital político neto del líder, esto generaría una disminución mayor de la tasa de crecimiento del capital. El sistema parece moverse hacia una trayectoria que ubicaría finalmente a la economía en niveles de capital muy bajos con riesgo de caer en una trampa de pobreza.

La reputación del gobierno, su credibilidad y capital político son importantes en los resultados económicos. Algunos autores examinan el papel de la confianza en el desempeño económico de las sociedades y en el mantenimiento de la viabilidad de las reformas democráticas de gobierno (Fukuyama, 1995; Putnam, 1996). La confianza está “en el centro del orden social” y es esencial para la conducción de la vida cotidiana (Luhman, 1979). El modelo parece confirmar esto y sugiere que la reputación del gobierno, su credibilidad son activos que se deben valorar para obtener trayectorias de crecimiento sostenido.

Apéndice- Capítulo 4

Modelo de crecimiento económico

El Hamiltoniano a valor corriente es

$$H = e^{-(\rho+M+(1-p)-n)t} \frac{c^{1-\sigma}-1}{1-\sigma} + \varphi [AK(t)^\alpha N(t)^{1-\alpha} G(t)^{1-\alpha} (1-\tau) + s - c(t)N(t) - (1-p)Mc(t)]$$

De (1.11) y (1.12), aplicando derivada logarítmica, se tiene que

$$-\sigma \frac{\dot{c}}{c} = (\rho + M + (1-p) - n)t + \frac{\dot{N}}{N} + \frac{\dot{\varphi}}{\varphi}$$

Reemplazando el precio sombra del capital y acomodando términos

$$\frac{\dot{c}}{c} = \frac{1}{\sigma} [\alpha AK^{\alpha-1} N^{1-\alpha} G^{1-\alpha} (1-\tau) - \rho - M - (1-p)]$$

$$\text{Donde } PMgk = \alpha AK^{\alpha-1} N^{1-\alpha} G^{1-\alpha} (1-\tau)$$

$$\rho + \sigma \frac{\dot{c}}{c} = PMgk(1-\tau) - M$$

El lado izquierdo representa el beneficio o rendimiento del consumo. El lado derecho de la ecuación representa el rendimiento del capital luego de impuestos. Ahora el beneficio o rendimiento del capital se ve disminuido en M.

El impacto del gobierno en esta economía viene dado por:

$$\text{Dado } G = \tau Y \text{ donde } Y = AK^\alpha N^{1-\alpha} G^{1-\alpha}$$

Se sigue que

$$G = \tau AK^\alpha N^{1-\alpha} G^{1-\alpha}$$

Re ordenando términos

$$G = (\tau A)^{\frac{1}{\alpha}} K N^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

Dada la productividad marginal del capital, reemplazando por gasto público

$$PMgk = \alpha A^{\frac{1}{\alpha}} \tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} N^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau)$$

La productividad marginal es creciente con la tasa de crecimiento de la población. Esto es, en términos per cápita es constante. El gobierno genera dos efectos sobre la economía, el efecto positivo del gasto público se observa en $\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$. El gasto público en este modelo incrementa la productividad de los inputs privados. El efecto negativo se representa en $(1 - \tau)$. De este modo, la productividad del capital privado es menor que en el caso de una economía sin gobierno.

Las ecuaciones de movimiento del sistema son:

$$\dot{c} = \frac{1}{\sigma} \left[\alpha A^{\frac{1}{\alpha}} (\tau N)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau) - \rho - M - (1-p) \right] c$$

$$\dot{K} = A^{\frac{1}{\alpha}} (N\tau)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} K(1-\tau) + s - cN - (1-p)Mc$$

El punto de equilibrio: $c^* = 0$ y $K^* = \frac{-s}{A^{\frac{1}{\alpha}} \tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} N^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau)}$

Solución:

$$c(t) = B e^{\frac{1}{\sigma} \left[\alpha A^{\frac{1}{\alpha}} (\tau N)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau) - \rho - M - (1-p) \right] t}$$

Y el $\lim_{t \rightarrow -\infty} c(t) = 0 \gg$ equilibrio asintóticamente inestable

$$K(t) = \frac{-s + c(N + (1-p)M)}{A^{\frac{1}{\alpha}} (N\tau)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau)} + B e^{A^{\frac{1}{\alpha}} (N\tau)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau) t}$$

$$\lim_{t \rightarrow -\infty} = \frac{-s + c(N + (1-p)M)}{A^{\frac{1}{\alpha}} (N\tau)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} (1-\tau)} \gg \text{equilibrio asintóticamente inestable}$$

Tasa impositiva que maximiza la tasa de crecimiento del consumo

$$\frac{\partial \dot{c}}{\partial \tau} = 0 \Rightarrow \tau = 1 - \alpha$$

Sector gobierno

Productividad marginal del gasto público

$$\frac{\partial Y}{\partial G} = (1 - \alpha) A N^{1-\alpha} K^{\alpha} G^{-\alpha} = (1 - \alpha) \frac{Y}{G} = \frac{(1-\alpha)}{\tau}$$

Condición de eficiencia natural del tamaño del gobierno

$$\frac{\partial Y}{\partial G} = 1$$

Capítulo 5

Argentina: Un breve análisis de las instituciones políticas del Ejecutivo y la performance económica

Introducción

En América Latina, y en particular en Argentina, se observa una performance económica errática con una trayectoria de crecimiento inestable. Todo lo demás constante, las instituciones políticas explicarían una parte de la variabilidad de la tasa de crecimiento vía las políticas económicas adoptadas, dado el medioambiente institucional. El crecimiento es un proceso de largo plazo que, de acuerdo a los modelos de *political economy*, requieren en ciertos medioambientes reformas institucionales intensivas, el compromiso del gobierno con las políticas y la credibilidad del público. Investigaciones sobre las políticas adecuadas al crecimiento señalan la importancia del marco institucional, tanto para el diseño como para la implementación de las políticas y su consiguiente sostén.

Paralelamente, las instituciones, según señalan algunos autores, siguen una dependencia temporal (Engerman y Sokoloff, 1997, 2000; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). Esto es, las instituciones no se dan en un vacío; surgen en la historia de acuerdo a los modelos mentales de los individuos, con relación al medio ambiente, y evolucionan a partir de la interacción entre el medio ambiente y el ser humano. De este modo, algunos autores, de un análisis de los Estados burocráticos autoritarios de los años 70 en Latinoamérica, expresan sus reservas sobre la naturaleza de la democracia. Se señala que en la mayoría de los países de la región la democracia tiene características distintas de la democracia liberal moderna de los países desarrollados. En América latina las “democracias delegativas” son un tipo de democracia construida sobre la premisa de que, quien sea el que gana la elección presidencial, tiene el derecho a gobernar como lo crea conveniente, limitado sólo por la realidad de las relaciones de poder existentes y por las limitaciones temporales impuestas por la Constitución a su mandato de gobierno (O’Donnell, 1994 en Cheresky, 2001).

A su vez, existen dos enfoques acerca del proceso de democratización en Latinoamérica, la tradición distintiva y el cambio cultural gradual. La tradición distintiva señala que la cultura tradicional coexiste con las estructuras institucionales modernas, con

predominio de las primeras. El constitucionalismo liberal destruyó formas tradicionales de vida política y social pero no dio un principio alternativo de orden social, entonces no se consolidó un orden político moderno sino la inestabilidad institucional (Morse, 1964 en Peruzzotti, 2001). La durabilidad de la tradición feudal corporativa desafió al liberalismo, con éxito, y a la democracia del siglo XX. Entonces, la transición de la colonia al Estado nacional se llevó a cabo sin alterar en forma significativa las estructuras políticas y las jerarquías sociales tradicionales. Las instituciones constitucionales liberales agregaron un barniz a un orden católico, autoritario, corporativo y patrimonial arraigado profundamente (Wiarda, 1982 en Peruzzotti, 2001).

El enfoque del cambio cultural entiende que la democratización es un proceso gradual e incremental a lo largo de décadas, e incluso siglos. En América Latina hubo aprendizaje político por medio del cual los hábitos y prácticas políticos democráticos emergieron primero en el interior de las elites y, luego de un periodo de habituación, se extendieron a una población más amplia (Almond y Verba, 1963 en Peruzzotti, 2001; Buston, Gunther y Highley, 1992 en Peruzzotti, 2001; Dahl, 1971). Se eligió a la democracia como producto de una decisión contingente e instrumental de las elites, en gran medida basada en elecciones estratégicas (Dahl, 1971; Przeworski, 1991 en Peruzzotti, 2001; Bermeo, 1992 en Peruzzotti, 2001). Cuando cambiaron las estrategias, luego del acostumbramiento a las nuevas prácticas, aquellas se incluyeron en la cultura política. Es decir, hubo rutinización de equilibrios estratégicos.

Un enfoque alternativo, el aprendizaje colectivo, integra los dos anteriores. Relacionado con el análisis estructural, el aprendizaje ocurre en las redes de comunicación de la esfera pública a través de la autorreflexión sobre las normas e instituciones existentes. Las prácticas discursivas permiten el cuestionamiento de las tradiciones políticas y los recursos institucionales. La red está compuesta por público independiente, asociaciones civiles y movimientos cívicos (Cohen y Arato, 1992 en Peruzzotti, 2001; Melucci, 1996 en Peruzzotti, 2001). La innovación cultural emerge del conflicto entre las normas, las identidades y las valoraciones existentes, también de la autocomprensión por los nuevos movimientos sociales. En Latinoamérica el autoritarismo militar y el populismo democrático constituyen los ejemplos más notables de regímenes que tendieron a socavar o a suprimir la esfera pública para bloquear procesos de aprendizaje colectivo, es decir, de argumentación y crítica públicas. En regímenes burocrático-autoritarios y

populistas, la coerción abierta y el plebiscitarianismo, respectivamente, clausurarían todo debate público (Avritzer, 1995 en Peruzzotti, 2001; Collier y Collier, 1992 en Peruzzotti, 2001; O'Donnell, 1977 en Peruzzotti, 2001; Olvera, 1997 en Peruzzotti, 2001; Schmitter, 1971 en Peruzzotti, 2001).

Otros autores se remontan hacia atrás en el tiempo y señalan que los determinantes del desempeño institucional en América se originaron en los patrones de colonización y la distribución del poder económico y político. Así, en los lugares sin ventaja para el cultivo en gran escala y con escasa mano de obra, los colonizadores fueron con sus familias y se produjo una distribución relativamente igualitaria del poder económico y político, lo que a su vez incidió en instituciones basadas en el respeto de los derechos individuales. El ejemplo es Nueva Inglaterra. Pero en lugares con grandes economías de escala, mano de obra abundante y condiciones de vida insalubre, los patrones de colonización fueron extractivos, con concentración de la propiedad y del poder económico. Todo lo cual derivó en instituciones muy jerárquicas que tendieron a perpetuar esa estructura de poder. Perú, Bolivia, Brasil, el Caribe y Argentina son algunos ejemplos. Una serie de estudios posteriores que han buscado desentrañar la relación entre determinantes profundos, instituciones y crecimiento han tendido a confirmar las relaciones anteriores (Easterly y Levine, 2003; Rodrik et al, 2002).

Según lo expuesto, en la región las instituciones del Ejecutivo y la práctica política tienen fuertes componentes autocráticos. En particular, en Argentina el Presidente tiene facultades amplias para actuar unilateralmente, poder que se deriva de la Constitución y de la práctica política. Principalmente, la reforma constitucional de 1994 atribuye al Presidente mayor poder unilateral por medio de los decretos de necesidad y urgencia y las delegaciones del Poder Legislativo. Y, si bien existen una serie de frenos y contrapesos constitucionalmente determinados, el proceso político obedece a un sistema donde los incentivos de los legisladores, aunados a preferencias marcadas por un Presidente fuerte, determinan estrategias de delegación en la arena política a favor del primer mandatario en importantes áreas.

A su vez, y en la línea de la dependencia temporal, la historia de inestabilidad política ha contribuido a la falta de restricciones judiciales, y entonces constitucionales, sobre el Ejecutivo. El primer Presidente constitucional asumió en 1862 y el mecanismo democrático operó sin interrupciones hasta 1930, con el primer golpe de estado. Entre

1930 y 1982 hubo 12 Presidentes que fueron sacados del cargo por la fuerza. Y entre 1930 y 1999, incluido Fernando de la Rúa, no hubo una sola transferencia de poder de un Presidente a otro que siguiera al pie de la letra la Constitución (Spiller y Tommasi, 2003).

De este modo, si bien la Constitución explicita un sistema de frenos y contrapesos sobre el Poder Ejecutivo, la realidad manifiesta un Ejecutivo fuerte. O, en otras palabras, a la pregunta correcta desde la perspectiva del *political economy* de quién tiene realmente el poder para hacer política (Moe y Howell, 1999); la respuesta, en Argentina, corresponde al Presidente.

Este trabajo desea analizar si el marco institucional fue conductivo, o no, al crecimiento. Las trayectorias temporales observadas del PBI y de la inversión, para el periodo 1950-2010, son inestables. La tendencia de la producción es errática y la de la inversión lo es aún más. Las políticas económicas detrás de tales trayectorias, con raras excepciones, han sido populistas e intervencionistas (Díaz Alejandro, 1970 en Di Tella y Dubra, 2010; Taylor, 1994 en Di Tella y Dubra, 2010). O, en palabras de algunos autores, el problema detrás de la falta de crecimiento económico sostenido ha sido la tradición populista que ha dado lugar a malas políticas y a la inestabilidad política (Di Tella y Dubra, 2010). El por qué se han adoptado tales políticas encontraría respuesta parcial en las instituciones políticas del Ejecutivo, que le han permitido actuar unilateralmente. Ya sea que el Congreso no estuviese de acuerdo, en cuyo caso el Presidente tenía la autoridad para imponer su preferencia, o se alinease con el Ejecutivo cuando el partido oficial tenía el control de las cámaras, las políticas adoptadas reflejaron las preferencias del Ejecutivo.

Por su parte, el pobre desempeño político y económico ha influido significativamente en las pautas político-culturales de la nacionalidad argentina, deteriorándose progresivamente el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones políticas (Barreda, 2002). Algunas encuestas señalan que la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia es una de las más bajas de América Latina, sólo un 20% declara estar “muy” o “más bien satisfecho” en el 2001. Asimismo, la preferencia por la democracia disminuyó del 75% al 58% y la confianza en el Congreso es una de las más bajas de la región, cerca del 17% (Latinbarómetro, 2001 en Barreda, 2002). También señalan otras encuestas que las instituciones peor valoradas son los partidos

políticos y los diputados, con un 92% de los encuestados declarando no tener confianza en ellos (Aresco, 2001 en Barreda, 2002).

A fin de ilustrar entonces el objetivo del trabajo, la incidencia de las instituciones políticas en el crecimiento, específicamente las instituciones del Ejecutivo, se explica en una primera sección el funcionamiento de las instituciones del Ejecutivo, su diseño e implementación y sus relaciones con las otras ramas del poder en Argentina. Se incluye una breve reseña histórica tocante al Ejecutivo y su relación con las otras ramas del poder. A continuación, la segunda sección presenta, a manera de ilustración, un análisis no convencional sobre la conformación de las Cámaras y su relación con el Ejecutivo, y uno convencional, la estimación econométrica de la posible incidencia de las restricciones institucionales sobre el Ejecutivo.

Sección I

El poder unilateral del Ejecutivo en la historia argentina: una breve consideración de los rasgos distintivos del sistema político argentino

A principios del siglo XX Argentina cumplía un siglo de independencia política. En esta época el mundo presenciaba la aparición del “hombre prometeico”, la “rebelión de las masas” se esbozaba como un fenómeno propio de los nuevos tiempos y la democracia se convertía en un concepto legitimador de los regímenes políticos (Floria y García Belsunce, 1975). Esto se correspondió con la generalización del sufragio universal en Alemania (1871), Francia (1871), Suiza (1874), España (1890), Bélgica (1893), Holanda (1896), Noruega (1898), Italia (1912), Inglaterra (1918), Estados Unidos (1820) y Argentina (1912).

Una característica distintiva del sistema político argentino fue el poseer hábitos, prácticas y normas disímiles a las americanas. Asimismo, existían contradicciones entre la ley y la práctica, entre la traducción normativa constitucional y la vida política. Desde mediados de siglo, los argentinos habían impuesto un cuadro constitucional relativamente rígido; sin embargo, en momentos de sinceridad admitían que la Constitución nacional y la práctica política discurrían por carriles diferentes. Existían distorsiones en la transferencia del poder, irreverencia e inadecuación de la ley a ciertos rasgos del país y del argentino (Floria y García Belsunce, 1975).

El cuerpo electoral en el siglo XX escogió 15 Presidentes; sólo cinco de ellos cumplieron íntegramente el periodo constitucional. Aún así, hay que añadir que cuando Hipólito Yrigoyen, Marcelo T de Alvear, Agustín Justo y Juan Perón (1946) fueron electos, no se había reconocido jurídicamente el sufragio femenino; Perón, en 1948, y Menem, en 1993, impulsaron como eje central de las cuestiones de sus gobiernos la reforma constitucional. Arturo Frondizi, en 1958, y Arturo Illia, en 1963, fueron electos con voto femenino pero con régimen de exclusión política del peronismo.

A lo largo de la historia constitucional de la Argentina los presidentes gozaron de poder unilateral importante, con tendencia marcada hacia la autocracia. Los mandatarios hicieron uso de distintos instrumentos para expandir el poder del Ejecutivo a expensas de las otras ramas. En este sentido, no sólo se cambiaron las reglas de juego sino que también hubo alineaciones importantes entre el Ejecutivo y el Legislativo, aumentando los puntos de contacto de sus preferencias y proveyendo sustento a cambios en las políticas económicas para modificar el *estatus quo*. El Congreso respondía a las características del sistema y, en general, una de sus estrategias consistía en ampliar las delegaciones de autoridad del Ejecutivo en algunas ocasiones, garantizando una discreción presidencial sustancial.

Sin embargo, en la historia hubo épocas de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. La relación entre ambos poderes fue de adversidad desde el mandato de Figueroa Alcorta (1906-1910) hasta el de Ramón Castillo (1942-1943), siendo el conflicto mayor durante la presidencia de Yrigoyen; y desde la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) hasta la de Raúl Alfonsín (1983-1989). Aunque este carácter conflictivo implicaba un equilibrio de fuerzas en el primer periodo indicado, mientras que en el segundo periodo el conflicto estaba marcado por una clara superioridad del Presidente (Molinelli, 1996 en Panizza, 2001).

Luego del periodo de inestabilidad política comprendido entre 1955 y 1983, el sistema volvió en la década del 80 a las elecciones libres de manera regular. Y a partir de 1983 se fue experimentando una concentración progresiva del poder en el Ejecutivo (Barreda, 2002). El primer mandatario elegido por el pueblo fue Raúl Alfonsín. Su sucesor, Carlos Menem, llevó a cabo una reforma de la economía que revirtió el patrón establecido por Perón décadas atrás. Menem, al igual que Perón, encabezó un gobierno personalista y dio prioridad a la reforma constitucional acabada en 1994. Algunos

autores indican que, a fin de obtener la reforma con el objetivo de lograr la reelección, sacó provecho de los componentes “plebiscitarios” de su liderazgo, a saber, su imagen presidencial ante la opinión pública. También de su rol como caudillo indiscutido y figura unificante del mundo peronista (Palermo y Novaro, 1996 en Novaro, 2001). Característico de su gobierno fueron los decretos o el “decretazo” (Barreda, 2002) o “decretismo” (O’Donnell, 1995; Bresser-Pereira, Maravall, Przeworski, 1994). Las reformas se obtuvieron, antes que con el aval del Congreso, mediante decretos sancionados por el Poder Ejecutivo. Entre julio de 1989 y agosto de 1994, el Presidente emitió 336 decretos de necesidad y urgencia, contra 35 sancionados en total en todos los gobiernos anteriores (Novaro, 2001).

Posteriormente, luego de la crisis del 2001, Kirchner asumió la presidencia. Las reglas de juego volvieron a cambiar. Progresivamente, el sistema tendió a ser semejante al experimentado durante las presidencias de Perón con preponderancia del Estado sobre las actividades económicas, fuerte regulación y controles por parte del gobierno. También se observa en las presidencias, tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Kirchner, el componente del poder unilateral exacerbado, incluso mediante la sanción de decretos de necesidad y urgencia, autorizados expresamente tras la reforma constitucional de 1994.

Así, el balance de las tres últimas presidencias “regulares” (Menem, De la Rúa, Kirchner) pone de manifiesto que a la hora de legislar el protagonista fue el Ejecutivo, quedando enérgicamente desairado el principio de la separación de poderes, en razón de que la matriz de los decretos de necesidad y urgencia aporta al Presidente el auxiliar más rápido y fecundo de disponer del arsenal normativo que le provee “la ley” (Loñ y Morello, 2004 en Morello y Ramírez, 2004). Esto es, hubo un desplazamiento del poder hacia el Ejecutivo (Morello y Ramírez, 2004 en Morello y Ramírez, 2004).

Igualmente, durante la primera administración de Cristina Kirchner, mientras tuvo mayoría en el Congreso no apeló a la utilización de los DNU, pero sí luego de perder la mayoría, especialmente a partir del “*affaire* Redrado” y para el uso de las reservas del Banco Central (Elías, 2010).

Además, el Congreso ha delegado al Ejecutivo sobre ciertas bases específicas legislar respecto a materias vinculadas con la emergencia pública. La Ley de Emergencia

Económico Financiera 25.344 fue sancionada en noviembre del 2000 y en el 2001 por el Decreto 1602 se prorrogó un año más. El 25 de noviembre de 2009 el Senado prorrogó hasta diciembre de 2011 la ley de Emergencia Económica con la cual el Presidente Kirchner tenía la facultad de regular precios y tarifas, la de renegociar contratos de servicios públicos y reordenar el sistema financiero. La mencionada ley ampliaba una ley en vigor desde 2002. También se ha decretado la emergencia en distintas provincias.

Por último, según lo expuesto, se puede señalar un elemento recurrente en la historia política argentina, la inconsistencia temporal de las políticas. Desde sus comienzos, existe la tendencia de los presidentes a querer imponer su propia voluntad, aún cuando ello supondría un cambio importante de política económica. Investigaciones sobre los incentivos de los presidentes señalan que las herencias importan, entre ellas el ser recordado en la historia como un líder fuerte y efectivo (Moe y Howell, 1999). Quizás sea dicha motivación profunda la que haya incentivado la falta de compromiso con las políticas económicas, conjugado con un marco ideológico determinado. Se inscriben aquí el caudillismo o personalismo y la tendencia al clientelismo político. Todo esto remite a dos elementos políticos concretos y claros, la debilidad de la institucionalidad política argentina a la hora de asegurar condiciones básicas de gobernabilidad democrática: la formación de acuerdos y compromisos sobre políticas públicas de largo plazo y la lucha contra la corrupción. Y el progresivo descrédito que han experimentado las instituciones políticas (Barreda, 2002).

En íntima relación con el punto anterior se halla el comportamiento de los partidos políticos, el cual no se ha ajustado a las reglas de juego. Esto es, la democracia supone el cumplimiento de un conjunto de reglas de juego por parte del sistema partidario, sistema que en el país, en sus orígenes, era bipartidista representado por conservadores-radicales y luego por radicales-peronistas. Las reglas de juego del sistema comprenden que los partidos estén en condiciones de competir, que al menos uno de esos partidos pueda conquistar una mayoría suficiente, que tal partido esté dispuesto y pueda gobernar solo y que la rotación en el poder sea para el otro una expectativa confiable. Sin embargo, puede decirse que, por lo menos desde la ley Sáenz Peña, la última regla no fue satisfecha por el sistema partidario argentino. La Ley Sáenz Peña supuso un cambio importante de instituciones, que planteó un problema político singular: la aceptación de las nuevas reglas de juego por todos los contendientes, el establecimiento

de un sistema de partidos políticos organizados que no dependieran de la vida de un grupo de líderes o de un notable y el desafío explícito a la “derecha” de entonces de fundar una fuerza orgánica nacional capaz de competir por el poder con la “izquierda” popular y militante, el radicalismo. Sin embargo, el cambio de reglas no había sido asimilado por algunas facciones del sistema político. Facciones que por todos los medios trataron de desestabilizar al sistema. Entre ellos, el Partido Conservador, que, en opinión de algunos, no era ni partido ni conservador porque se había convertido en reformador, centralista y aristocrático; para quien “...a su juicio el pueblo no estaba preparado para el sufragio” (Rivarola, 1911 en Floria y García Belsunce, 1975).

Años después, se siguió observando igual comportamiento durante el gobierno de Perón. El rasgo relevante del comportamiento político durante el régimen peronista no fue el de un juego político “moderado” en el sentido de no exasperar los conflictos ni los *clivages* (fracturas) en la línea de división económica-social. Las actitudes de los partidos acentuaban los conflictos, lo cual conducía a tratar al adversario como si fuera el enemigo. Se produjo una polarización centrífuga, existiendo tensión ideológica entre los polos. Así, peronismo y anti peronismo fueron dos polos, no dos partidos. Ambos terminaron por desinteresarse de las reglas de juego del sistema de partidos políticos y, mientras el peronismo aspiraba a la totalidad del poder, el anti peronismo quería la supresión, por cualquier medio, del peronismo (Floria y García Belsunce, 1975).

Algunos autores atribuyen a la clase media en ascenso a través del Partido Radical el fracaso en su respuesta al desafío político y económico implícito en el predominio de las clases sociales superiores, especialmente de la “oligarquía terrateniente” (Moran, 1970 en Floria y García Belsunce, 1975). No sólo no se logró poner nuevas bases para un cambio social progresivo, un desarrollo económico sostenido y para la integración política, sino que el Partido Radical, con sus fuerzas y policlassismo interno, no fue capaz de “construir instituciones de compromiso” aptas para una democracia estable. Tampoco el peronismo, pese a su papel positivo en cuanto al ascenso de sectores populares, logró la integración política (Butler, 1969 en Floria y García Belsunce, 1975).

Pero esto queda inserto en la crisis de legitimidad política que resulta de la falta de consecuencias de casi todos los sectores políticos con el principio de legitimidad igualitario implícito en la prédica en favor de la vigencia efectiva de la Constitución. Todos demostraron escasa lealtad a las reglas de juego, cuyo respeto hubiera permitido

la consolidación de la precaria legitimidad que acompañó al intento de Roque Sáenz Peña. Paralelamente, se ha carecido de consecuencia en los sectores dirigentes respecto de la importancia que tiene el régimen político en sí mismo, aparte de la persecución de tal o cual objetivo económico, cultural o social (Floria y García Belsunce, 1975). O, como lo plantea la NEI, si las reglas de juego son generalmente ignoradas entonces no son instituciones; es decir, el concepto mismo de instituciones implica un grado de obediencia (North, 1991).

Un punto relacionado con lo anterior, que agrega complejidad al sistema, es el cambio en la Constitución a lo largo de los gobiernos. El orden constitucional, definido como el conjunto de reglas fundamentales, tanto escritas como no escritas, tiene la característica de cambiar lentamente a lo largo del tiempo. Característica que la diferencia de los arreglos institucionales (*arrangements*). Y, dentro de las ciencias políticas, la Constitución se considera la Carga Magna o punto supremo de una pirámide a la cual quedan sujetas todas las demás leyes y normas de una nación.

La Constitución argentina, sus sucesivas reformas y el poder presidencial

La Constitución de 1853 fue reformada en 1860 por vez primera. En dicha reforma se acentuó el carácter federalista de la Constitución eliminando algunas atribuciones conferidas al gobierno federal y las atribuciones que sometían a los gobernadores de provincia a juicio político por parte del Congreso Nacional. También se reformó el artículo 3º, que designaba a Buenos Aires capital; pero no fue hasta 1880 que se dictó la ley que declaró a esta ciudad Capital Federal.

Posteriormente, en 1866 se llevó a cabo una reforma parcial del artículo 4º sobre los gastos de la Nación que provee el gobierno federal con los fondos del Tesoro Nacional. Luego, en 1898 se reformaron los artículos 37 y 87. El primero estableció que los diputados serían elegidos directamente por el pueblo de las provincias. Establecía el número de representantes en 1 por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500 habitantes. El artículo 87 aumentó a ocho los ministerios y agregó la cláusula de que los ministros secretarios refrenden los actos del Presidente por medio de su firma, sin la cual aquellos carecen de eficacia (Legón y Medrano, 1953 en Floria y García Belsunce, 1975).

En 1949 nuevamente fue reformada la Carta Magna. La reforma fue acometida sólo por los constituyentes del Partido Peronista. La Unión Cívica Radical, en desacuerdo con la reforma, no participó en la Convención Constituyente. En dicha reforma se estatuyó la reelección indefinida del Presidente, se atribuyeron facultades represivas al Estado y se dejaron sin efecto algunos derechos y garantías, como el derecho de reunión (art. 26), la prohibición de discriminar por raza (art. 28), los derechos del trabajador (art. 37, inc. I), la igualdad jurídica de hombre y mujer en el matrimonio (art. 37, inc. II), el bien de familia (art. 37, inc. II), la patria potestad compartida (art. 37, inc. II), los derechos de la ancianidad (art. 37, inc. III), la educación primaria obligatoria y gratuita (art. 37, inc. IV), la autonomía universitaria (art. 37, inc. III), la función social de la propiedad (art. 38).

En 1957, el gobierno militar convocó a Asamblea General Constituyente. La reforma que de allí resultó ratificó la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898. También se reformaron algunos artículos y temáticas. La resolución señala: "... considerar necesarias únicamente las reformas que se relacionan con la Constitución de 1853 y sus modificaciones de 1860, 1866 y 1898, en los siguientes artículos: 4º, 5º, 6º, 14º, 16º, 18º, 23º, 32º, 37º, 45º, 46º, 51º, 53º, 55º, 57º, 63º, 67º (inc. 1º, 2º y 26ª), 77º, 81º, 82º, 83º, 84º, 85º, 86º (inc. 1º, 5º, 10º, 11º, 19º, 22º), 87º, 94º, 99º, 100º, 101º, 108º y sus correlativos con el fin de: asegurar la libertad individual y de expresión y los derechos individuales (y) sociales; fortalecer las autonomías municipales; afianzar el sistema federal; afirmar el equilibrio entre los poderes del gobierno federal dando al Poder Legislativo mayor independencia funcional y mayor poder controlador; limitar las facultades del poder Ejecutivo, inclusive en la designación y remoción de los empleados públicos; robustecer el Poder Judicial; establecer un régimen de dominio y explotación de las fuentes naturales de energía y el régimen electoral." La reforma también dio lugar a la sanción del artículo 14 bis, referente a los derechos del trabajo.

Por último, se produjo la reforma de 1994. La oposición buscaba un presidencialismo "mitigado". El Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín abrió la puerta a una reforma buscada con el objetivo de lograr la reelección presidencial y modernizar el sistema político. El "núcleo de las coincidencias básicas" incluía el acuerdo político de obtener la reforma por parte del oficialismo, frente al interés del radicalismo por "atenuar el presidencialismo", asociado a otros aspectos relativos a la modernización y

fortalecimiento del Congreso, a la incorporación de un Consejo de la Magistratura para garantizar la independencia del Poder Judicial, a un fortalecimiento del federalismo y de las autonomías municipales; además de dar un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires y el reconocimiento de nuevos derechos y garantías constitucionales (Dalla Via, 2008; Hernández, 2009).

De esta manera, en dicha oportunidad los artículos reformados relacionados con el Poder Ejecutivo fueron los artículos 76°, 77°, 80°, 81°, 82°, 83°, 84°, 85°, 86° (inc.1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 21) y 87°. Cambiaron los requerimientos, que quedaron determinados en el art. 89°. Luego, se determinó la reelección presidencial junto con el acortamiento del mandato a cuatro años (art. 90°) y la elección directa por el pueblo con un sistema de doble vuelta (art. 94°).

Respecto a las atribuciones del Presidente, las mismas fueron expandidas en el nuevo texto constitucional. Así, el art. 99° determina que el Presidente es el Jefe Supremo de la Nación, Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país. Con relación a las leyes, en el artículo 99 inciso 1 se prevén los reglamentos autónomos, en el inciso 2 los reglamentos de ejecución, reglamentos delegados (art. 76) y reglamentos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3). En particular, la nueva norma establece que el Ejecutivo no podrá en ningún caso emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo circunstancias excepcionales que lo habilitan a dictar decretos de necesidad y urgencia, los cuales deben ser refrendados por los ministros y el Jefe de Gabinete. La medida debe ser sometida a la Comisión Bicameral Permanente. Los decretos no pueden ser normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. También se agregó al Ejecutivo la facultad de decretar la intervención federal a las provincias o a la ciudad de Buenos Aires, en caso de receso del Congreso, al cual debe convocar simultáneamente para su tratamiento (art. 99, inc. 20) (Bidart Campos, 1995).

La reforma de 1994 otorga al Presidente atribuciones que le confieren mayor poder, a la vez que limitan su ejercicio mediante el sistema de frenos y contrapesos y la creación del Jefe de Gabinete. Sin embargo, la reforma continúa y, a la vez, cristaliza el cuadro de fuerte concentración de poder en manos del Ejecutivo que había caracterizado al presidencialismo argentino (Palermo y Novaro, 1996 en Novaro, 2001). La Dra. Gelli señala “...en consecuencia, los convencionales de 1994 propusieron formalmente un

nuevo diseño del poder, con la finalidad de limitar las atribuciones presidenciales, que se materializó, sobre todo, no en una pérdida de atribuciones sino en mayores controles normativos, pero sin modificar el sistema presidencialista unipersonal, característica de la reforma particularmente visible en la organización de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mantenimiento de la Vicepresidencia como una institución acotada al reemplazo presidencial y al ejercicio de la presidencia del Senado; y en los controles deparados al Congreso sobre las atribuciones legislativas” (Gelli, 2003 en Bestard, 2008). Luego, la incorporación de formas parlamentarias en un sistema presidencialista que conserva su estructura, contribuye a incrementar el poder del Ejecutivo (Torres Molina, 2004 en Morello y Ramírez, 2004).

En particular, la facultad legislativa del Presidente en la formación y sanción de las leyes es un tema que en la práctica constitucional argentina presenta lineamientos poco claros entre las competencias del Ejecutivo y Legislativo. La cuestión era más clara en la Constitución de 1853, donde si bien el Ejecutivo actuaba como co-legislador, la función legislativa propiamente dicha pertenecía sólo al Congreso (Dalla Via, 2008).

Paralelamente, se debe señalar que la reforma puede legitimar una recurrente aspiración a modificar las reglas de juego cuando no satisfagan las aspiraciones de los gobernantes. Puede justificar afirmaciones del tipo: “Si lo hicimos una vez y resultó, ¿Por qué no hacerlo de nuevo?”.

En lo inmediato, la reforma debilitó el compromiso de los actores políticos con las reglas de juego establecidas. Además, establece una suerte de laxitud permanente en la normativa constitucional: el Presidente logró modificar la Constitución bajo cuyas disposiciones había sido electo quedando un amplio margen para la reglamentación parlamentaria de los nuevos institutos, como es el caso de la regulación de los decretos, del Consejo de la Magistratura, las funciones del Jefe de Gabinete, etc. por medio de leyes que en algunos casos no requieren mayorías especiales (Serrafero, 1997 en Novaro, 2001; Cheresky, 1997, 1999 en Novaro, 2001). De este modo, se diluye la distinción entre el marco constitucional y la legislación ordinaria, sujeta a los vaivenes de las mayorías circunstanciales, aún cuando se trate de mayorías especiales.

Entonces, desde el punto de vista normativo, la reforma acentuó el “autocratismo presidencial”, debido a que la ausencia de cooperación hace que el ejercicio del poder

pretenda burlar insistentemente el dique de contención ofrecido por los controles jurídicos (Ferreyra, 2005).

En comparación, la Constitución americana confiere al Ejecutivo atribuciones menos extensas. Por ejemplo, las funciones “co-legislativas” del Ejecutivo (iniciativa presidencial en materia de ley, veto parcial, habilitación legislativa, etc.) o los poderes que se le otorgan al Ejecutivo en los estados de excepción, no son previstas en la norma estadounidense. A través de las denominadas “leyes condicionadas”, por una necesidad política es posible que se delegue al Ejecutivo la facultad de precisar los hechos que habrán de determinar la suspensión de la legislación o su entrada en vigencia. Y sobre el particular se ha expresado que al investirlo con esas facultades se ha debilitado el equilibrio de poderes en perjuicio del Legislativo, generando una preponderancia del Ejecutivo (Morello y Ramírez, 2004).

A continuación se analizan las reglas formales e informales que constituyen las fuentes del poder presidencial.

Características del Ejecutivo y el poder unilateral: sus fuentes

El Presidente forma parte de un Poder Ejecutivo unipersonal, no colegiado ni integrado, con ministros que sólo lo asisten y dependen de él, sin formar parte de la figura institucional (Palazzo, 2004 en Morello y Ramírez, 2004). El Presidente está investido de los atributos de jefe de Estado y de Gobierno y sólo a él le corresponde la auténtica dirección de la política gubernamental y la adopción de las principales decisiones. En comparación, la figura del vicepresidente es débil o frágil.

Esta dimensión real ha sido adquirida en la historia con amplio consenso social como respaldo. El imaginario colectivo asocia esa personalidad como propia e intransferible, clásica y de máxima responsabilidad política y de conducción (Praeli, 2004 en Morello y Ramírez, 2004). El régimen presidencial argentino “se asemeja a un árbol cuyo tronco es fuertemente presidencialista, porque su raíz se asienta en un sustento normativo, fáctico y sociológico construido sobre la base de la legitimidad política y social real del poder del Presidente, sin que otros matices de esos injertos lleguen a alterar la configuración política central del régimen y de la institución presidencial” (Praeli, 2004 en Morello y Ramírez, 2004).

Sin embargo, distintas razones han confluído para la conformación del “hiperpresidencialismo argentino”, o excesivo predominio del Ejecutivo en menoscabo de los otros poderes del Estado. No sólo se deben considerar aquí las causas identificadas por la teoría institucional, sino también factores privativos de Argentina como la interrupción de la cultura y práctica democrática mediante sucesivos golpes de Estado, los intereses corporativos que se fueron así nucleando en derredor de la figura presidencial y las personalidades de quienes ejercieron el cargo, que le dieron una impronta personal y carismática al mismo. El Poder Ejecutivo resultó ganancioso frente a los otros dos poderes y frente a los gobiernos provinciales (Dalla Via, 2008). Numerosos intentos de limitar al Ejecutivo, condicionarlo, hacerlo más reducido y alentar variantes con miras a un régimen presidencial “atenuado”, semipresidencialista, con la incorporación o trasplantes de instituciones parlamentarias, fracasaron.

Dentro de las causas identificadas por la teoría institucional, el poder presidencial en Argentina emerge de las disposiciones constitucionales y de la ambigüedad o laxitud de la Constitución. Según lo expuesto, se han conferido al Ejecutivo atribuciones importantes.

Un elemento que confiere poder especial al Ejecutivo son los decretos de necesidad y urgencia. La Constitución establece que “en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable” podrá emitir, el Presidente, disposiciones de carácter legislativo, para, acto seguido y en un gesto de total incoherencia, permitir los decretos de necesidad y urgencia, que constituyen normas de índole materialmente legislativa pero emitidas por el Presidente (Sagüés, 2006). Luego, los autoriza “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”. Las circunstancias excepcionales, según la textura de la norma, parece aludir a una imposibilidad material o racional de cumplimiento de la Constitución en el proceso de elaboración de leyes, es decir, la presencia de un genuino estado de necesidad que impida obedecer a la Constitución. Desde el punto de vista jurídico, aún cuando la frase “circunstancias excepcionales” sea abierta, se aplica a situaciones gravosas propias de crisis “tensivas”, que ponen en riesgo la funcionalidad del sistema político y amenazan con destruirlo (Melo, 1979 en Sagüés, 2006). Esto es, la intervención del Ejecutivo se justifica exclusivamente ante la imposibilidad de que el Legislativo intervenga eficazmente (Elías, 2010). Sin embargo, de la práctica política se

deduciría que la norma es ciertamente ambigua dada la proliferación de los DNU que “ha inundado el mercado legislativo argentino”, y también desde el plano jurídico se enfatiza que sólo unos pocos de estos decretos podría alcanzar, muy de vez en cuando, un serio y convincente justificativo constitucional (Sagüés, 2006).

Pero su ambigüedad también se deriva de la inconclusión de la norma constitucional al establecer que el Congreso debía dictar la ley reglamentaria, tarea realizada doce años después de sancionada la Constitución. La Ley 26.122 fue sancionada en el 2006. Por lo tanto, la Ley cubriría un vacío constitucional. La Constitución guarda silencio acerca de la suerte del DNU hasta tanto se pronuncie el Congreso y sobre la forma específica en que debe expedirse el Congreso. La Ley, en el art. 17, establece que el decreto, hasta tanto no sea rechazado es válido; esto es, el decreto no tiene plazo de caducidad mientras no sea desestimado. Además, la Ley no fija plazo para la pronunciación del Congreso, que debe ser expresa; entonces, ante el no tratamiento legislativo (existen prácticas para aplazarlo *sine die*, tal como no dar quórum), el decreto tiene vigencia y opera en la realidad jurídica y económica (Martínez Garbino, 2008). La solución es discutida en el plano jurídico, siendo una opción posible, entre otras, que el constituyente dejó por una imprevisión programada y forzosa, en manos del legislador (Sagüés, 2006). Entonces, la Ley subvierte la lógica de poderes que fija la Constitución, dificulta la derogación de un decreto y reduce las posibilidades de negociación y consenso (Elías, 2010).

El Poder Judicial, con relación a los DNU, sentó una postura novedosa por lo firme de su retórica antes que por la interpretación constitucional (CS, 04/11/2008, “Colegio Público de Abogados de la Capital c. PEN”, Fallos 331:2406, cons. 12; CS, 19/05/2010, “Consumidores Argentinos c. PEN”, Fallos 333:633). En el primer fallo el Poder Judicial dictamina que “el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez...” La presunción de invalidez es ambigua por no determinarse si la misma se refiere a los aspectos formales o de origen. Según la jueza Argibay, la presunción de inconstitucionalidad se extendería a la cuestión de fondo (CS, 27/12/2006, “Massa, Juan Agustín c7PEN”, Fallos 329:5913, cons. 7 in fine) (LA LEY; 2007). Otros juristas coinciden al señalar que estas normas deben analizarse con

criterios de razonabilidad intensos, guardando analogía con el llamado escrutinio estricto de la jurisprudencia estadounidense, la cual está ganando espacio en la jurisprudencia argentina. En general, el ejercicio del control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema ha sido inadecuado (Hernández, 2009).

Con relación a las delegaciones, existe debilidad en los mecanismos de control entre poderes (Barreda, 2002) o, directamente, la manifiesta ausencia del control Legislativo respecto de la adecuada y acorde competencia institucional del Presidente y de su jefe de ministros (Morello y Ramírez, 2004). Los ejemplos que confirman ese juicio y dejan así al empinado y expansivo Poder Ejecutivo en “libertad de acción” son varios. Por un lado, la incompletitud del Régimen de Coparticipación Federal y Distribución Tributaria que el mandato constitucional exigía que estuviera establecido antes de la finalización de 1996 (art. 75 inc. 2), aún incumplido.

Por otro lado, no se ha creado la Comisión Bicameral Permanente contemplada en el art. 99 de la Constitución. Por lo tanto, los pasos regulados en la misma han quedado en el vacío y el Congreso, al no velar por el cumplimiento de obligaciones claras y perentorias, incurre en una conducta permisiva que envalentona al Ejecutivo y complica, en el retorno, al Judicial. El Congreso declina de una atribución propia y de trascendencia máxima en el proceso de participación de formación de leyes con arreglo a la Constitución. Sólo en lo eventual de un diálogo e interpretación del autor de los DNU, entre el Ejecutivo y la Corte Suprema (Gelli, Guilhou, 1995 en Morello y Ramírez, 2004; Comadira, Loñ y Morello, 2004 en Morello y Ramírez, 2004), deja en vilo la virtualidad de los mismos que ingresaron por vía torcida al circuito de validez del derecho. Queda disfrazada, por incompleta, la red de contención que la propia Constitución ha construido en el art. 99 inc. 3 (Morello y Ramírez, 2004). Entonces, los decretos de necesidad y urgencia pasaron a constituir la principal fuente de derecho administrativo (Bianchi, 1991 en Morello y Ramírez, 2004).

Según algunos autores, la causa de esta debilidad en el Legislativo obedecería a la escasa profesionalización de los legisladores. La poca permanencia en sus cargos dificulta la labor de control que puedan realizar y desincentiva su compromiso en políticas públicas de largo plazo. A esto se agrega el alto nivel de politización y la falta de transparencia de la administración pública (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000).

Asimismo, la Constitución misma es ambigua respecto a las delegaciones. En el art. 76 establece que “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”. Si bien la norma prohíbe la delegación, el principio está vacío de contenido porque las excepciones pueden comprender multitud de materias (Luna, 2007). Las materias definidas en el artículo abarcan un universo de asuntos y competencias, comprenden la prestación de servicios públicos esenciales, las obras públicas, fabricación de armas, elaboración de planes para la educación, la salud, la erradicación de la pobreza, la política monetaria, la conducción de las relaciones internacionales, etc. (Bianchi, 1991 en Morello y Ramírez, 2004).

De este modo, surge un tópico adicional referente al poder unilateral del Ejecutivo, los estados de emergencia. Cuando se declara el estado de emergencia su consecuencia inmediata es que el Ejecutivo asume un rol preponderante; la potestad legisferante que debe cumplir el Legislativo queda condicionada porque sus tareas se reducen a sancionar proyectos originados en el Ejecutivo con la única posibilidad de enmendar las propuestas o directamente tal función es asumida directamente por el Ejecutivo, con el objetivo de asegurar las políticas de gobierno que se intenten (Luna, 2007). Así, la Ley de Emergencia 25.414 consideró materias de administración a: 1) la fusión, descentralización o transformación de entes autárquicos, descentralizados o desconcentrados; 2) inclusión de los empleados de estos entes a las normas de derecho común; 3) desregular y mejorar el funcionamiento y la transparencia del mercado de capitales y seguros; 4) modificar la Ley de Ministerios; 5) derogar total o parcialmente normas que regulen el funcionamiento de las entidades autárquicas, descentralizadas, empresas estatales, etc. Y como materia de emergencia publica considera a: 1) crear o eliminar exenciones impositivas; 2) disminuir tributos y tasas; 3) modificación de los procedimientos tributarios, aduaneros o de recaudación previsional; 4) crear tasas o recursos no tributarios; 5) establecer diferimientos, reintegros, deducciones, amortización y/o bonificación de impuestos; 6) derogar o modificar las leyes, incluso los Código Civil, de Minería o de Comercio en cuanto perjudiquen la competitividad de la economía.

También el art. 2 de la ley 25.645 consideró materias determinadas de administración: a) la creación y organización de entidades autárquicas, incluidos el correo, bancos, entes impositivos y aduaneros, educacionales y universitarios; b) la fijación de las Fuerzas Armadas y normas para su organización; c) organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los Ministerios; d) creación de un organismo fiscal general para el control del régimen de coparticipación; e) legislación en torno a servicios públicos; y, f) “toda otra materia asignada por la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo Nacional que se relacione con la administración del país”. Se advierte así que el inciso f) consagró una delegación “abierta”; le delegó al Ejecutivo, sin límite o determinación alguna, el dictado de disposiciones legislativas referidas a cualquiera o todas las facultades de administración que posee el Poder Legislativo. La misma amplitud se da respecto de la “emergencia pública” que prevé en el referido artículo 76 como materia de delegación. Su indeterminación es más grande aún dada las diferentes y múltiples situaciones de crisis que se pueden generar y la variedad de medidas que pueden adoptarse (Luna, 2007).

Algunos autores desarrollaron la tesis de que las emergencias han sido el argumento utilizado permanentemente para incumplir la Constitución, afectar el sistema republicano y lesionar los derechos humanos a lo largo de la historia argentina (Hernández, 2009).

De acuerdo a la teoría de las instituciones del Ejecutivo, otro elemento a considerar es la misma naturaleza del Ejecutivo; ésta confiere discrecionalidad al primer mandatario para la acción unilateral. En tal sentido, entonces, se observa de lo expuesto que la administración, uno de los puntos focales del Ejecutivo, constituye parte de esta naturaleza. Y los juristas señalan que administrar es, en última instancia, ese residual pero gigantesco poder que ha despertado, especialmente desde el Estado del Bienestar, el crecimiento cuantitativo y cualitativo del Poder Ejecutivo, cuyos desbordes en Latinoamérica son bien conocidos (Bianchi, 1991 en Morello y Ramírez, 2004).

Adicionalmente, el personalismo es otro ingrediente a considerar con relación al poder unilateral del Presidente. Muchas veces la figura presidencial, en base al carisma del ocupante del cargo, se relaciona de cerca con la figura del “caudillo”, estableciéndose una comunicación directa con el electorado, más allá de los aspectos estrictamente legales. Las presidencias de Mitre, Roca, Yrigoyen y Perón fueron paradigmáticas en

este sentido (Dalla Via, 2008). Cuando Arturo Sampay defendiera la reelección de Perón en la Convención Constituyente de 1949, sostuvo que dicha reelección se asentaba “...en la sublimación del prestigio de un hombre y la acción personal en consecuencia de la empresa que sólo se agota cuando se cumplen los objetivos. La empresa argentina depende de la posibilidad constitucional de que el general Perón sea reelegido Presidente” (Sampay, 1949 Dalla Via, 2008).

Lo expuesto se debe completar con un análisis de las consecuencias que tienen las reglas de juego establecidas en un sistema determinado. Ello es el objeto de la próxima sección.

Características del Ejecutivo y el poder unilateral: sus consecuencias

Una consecuencia general que se observa a lo largo de la historia es que el presidencialismo argentino fagocita a sus líderes (Alfonsín en 1989, De la Rúa en 2001, precedido de Álvarez un año antes; Rodríguez Saá en 2002 y Duhalde en 2003) o sus líderes son quienes terminan hegemonizando, con fuerte sesgo autocrático, su aparato de dominación (Ferreyra, 2005). Los juristas sostienen que la pérdida de elaboración y control de la política legislativa por el Congreso y la consiguiente convalidación de ello por el Poder Judicial, “importan la destrucción del sistema plasmado en la Constitución nacional y la inmersión de la República en las graves crisis que parecieran endémicas en nuestra realidad nacional” (Bestard, 2008).

Las autoridades constitucionales saben que disponen de la posibilidad de ejercer todo el poder atribuido por la Constitución. Pero, en virtud de las atribuciones otorgadas por ella al Ejecutivo, especialmente desde la reforma de 1994, se ha generado una zona gris que ha superpuesto muchas veces la competencia de los distintos poderes del Estado (Dalla Via, 2008). Esto ha potenciado el poder del Ejecutivo y el ejercicio de dicho poder, sobre todo el uso y abuso de la potestad de legislar por decretos por razones de necesidad y urgencia, o vía delegación legislativa, fomenta el decisionismo, aumentando el elemento autocrático en detrimento de la democracia constitucional. Un dato a considerar es que esta forma de gobernar se dio a pesar de contar con apoyo en las dos cámaras del Legislativo (Ferreyra, 2005).

En consecuencia, el debilitamiento del Congreso se ha ido intensificando. La razón es que no ha adoptado por completo su irrenunciable rol constitucional de hacedor de la

ley, poniendo en pleno funcionamiento su trascendental tarea de control político de la administración. El que el Congreso sea el primero en ser descrito en la Constitución habla de la preferencia política, porque el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución; ergo, los diputados que representan al pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires confirman la presencia del principio democrático y los senadores, que representan a las provincias, confirman la forma federal.

De modo que el poder presidencial ha usurpado el poder de las otras ramas, lo que potencia la expectativa de que los electores/delegantes jueguen el rol de espectadores pasivos y que la etapa de construcción de consenso sea mitigada, porque quien gana la elección cree conveniente conducir el país como le parezca conveniente o le plazca (Ferreira, 2005). Esto es, surge el personalismo.

La personalización del poder, por su parte, afecta la eficacia del sistema político. En primer lugar, porque los políticos son elegidos, ya no por su capacidad para encontrar soluciones a los problemas planteados, sino por otros rasgos que en la actualidad son efecto de la “video-política”. En segundo lugar, porque tal personalización hace perder a las personas la percepción correcta de los problemas que se presentan, ya que la creencia derivada de ello es que todo es cuestión de encontrar a un visionario adecuado y encomendarle una misión trascendente para que los problemas desaparezcan como por arte de magia. En tercer lugar, porque la personalización del poder favorece las presiones corporativas, dirigidas a resolver problemas específicos de su solo sector (Sartori, 1977 en Dalla Via, 2008).

Asimismo, la concentración de poder en el Ejecutivo, según diversos estudios, ha sido una de las causas de la debilidad a la hora de generar acuerdos interpartidario sobre políticas estables básicas, sobre todo de políticas económicas. Lo cual, a su vez, ha sido clave en el estancamiento y la pobre performance económica, social y política en la última década del siglo XX (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000). Otra consecuencia del poder desmedido del Ejecutivo fue la creación de oportunidades para el abuso del poder gubernamental y la aparición de la corrupción; por ejemplo, en el gobierno de Perón fue notoria. Y se debe señalar que el claro incremento de las funciones y competencias del Estado no fue acompañado por un proporcionado reforzamiento de controles y garantías (Vanossi, 1976 en Luna, 2007).

De lo expuesto puede observarse el amplio rango de movimiento que tiene el Ejecutivo, comparado con el Legislativo. En términos de un modelo espacial, el *estatus quo* podría ser cambiado, con nulas o escasas restricciones del Legislativo, de acuerdo a las preferencias del Ejecutivo. Lo cual da lugar a otro ingrediente, la inconsistencia temporal de las políticas. Al cambiar un Ejecutivo por otro de preferencias diferentes, aumentaría la probabilidad de cambios en las políticas. Al asumir Perón las políticas económicas intervencionistas y populistas marcaron un antes y después con el régimen hasta entonces imperante en el país, régimen de apertura económica orientado al mercado. El cambio se tradujo en disminuciones de la inversión, que pasó de 19.3% antes de la Primera Guerra Mundial a 9.1%. Las políticas proteccionistas resultaron en un precio relativo de los bienes de capital elevado lo cual retardó la acumulación de la inversión (Díaz, 1970, 1988 en Di Tella y Dubra, 2010; Taylor, 1994 en Di Tella y Dubra, 2010). A su vez, algunos autores explican que disminuyó la habilidad para proteger los derechos de propiedad lo cual podría haber sido otro factor detrás de la disminución de la inversión (Alston y Gallo, 2009 en Di Tella y Dubra, 2010; Cortes Conde, 1998 en Di Tella y Dubra, 2010; Adelman, 1999 en Di Tella y Dubra, 2010). En el siglo XX igual cambio se observó entre la presidencia de Menem y Kirchner. Las políticas dieron un giro abrupto desde una visión de libre mercado, desregulación y apertura económica hacia otra visión mercado internista centrada en el Estado. El cambio obedecería, según algunos autores, al legado peronista (Di Tella y Dubra, 2010), y, en forma más general, a la existencia de algunas instituciones políticas, particularmente desde 1946, que llevaron directamente a cambios inesperados en la política económica (Spiller y Tommasi, 2003).

De tal modo, el Ejecutivo cuenta con amplio poder para llevar adelante políticas acordes con sus propias preferencias, incluídas la política monetaria y fiscal. Así, durante el gobierno de Perón (1946-1955), la política económica fue subordinada a la política social y, en todo caso, a los designios políticos del Presidente. El proletariado industrial y rural fue la principal clientela política de la C.G.T., eje del régimen peronista. De neto corte populista, la política económica, parcialmente tributaria de la política general del régimen, quedó manifestada en los planes Quinquenales, la promoción de la industria liviana, las nacionalizaciones, la conducción del BCRA, la creación del I.A.P.I. o Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, y las sustituciones de importaciones. La etapa 1945-1952 se correspondió así con la estrategia

“distribucionista”; estrategia que tuvo “la intención expresa de alcanzar los objetivos de crecimiento, distribución del ingreso e independencia económica” (Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, 1970/1971).

Igual fenómeno se observa en la época contemporánea. Dentro de la política fiscal, el sistema de control del presupuesto, que desde la perspectiva del “Estado liberal del derecho” sirvió como la garantía principal de someter al control del pueblo la gestión de la hacienda pública a través de sus representantes, ha quedado relegado a un mecanismo de carácter formal o de legalidad. En tal sentido, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (LA 1996-C-3797), de manera coherente con la tendencia hacia la democracia participativa que se refleja en todo su texto, dice en el art. 52 que se establece el carácter participativo del presupuesto y que la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. Pero, en los últimos años y en lo referente a la Nación, se le concedió al Ejecutivo la facultad excepcional de reasignar partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso; facultad que fue votada por el Congreso mediante un agregado a la Ley de Administración Financiera del Estado (LA 1992-C-3353), en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros (Dalla Via, 2008).

Luego, es la debilidad del mismo Congreso la que queda manifiesta en la Ley de Presupuesto y en el control de la Administración Pública. Respecto al Presupuesto, el Ejecutivo cuenta con amplia discrecionalidad en su implementación, lo que unido a que el presupuesto siga siendo agregado y que la cuenta de inversión no funcione como instrumento de control, hace que la capacidad real de fiscalización del presupuesto por parte del Legislativo sea muy limitada. Además, el Ejecutivo ha tenido injerencias inconstitucionales en el Presupuesto, resultado de las facultades legislativas delegadas al Jefe de Gabinete, la utilización de DNU para las ampliaciones del presupuesto, el desequilibrio resultante entre el poder central y los poderes provinciales por el uso concreto de los superpoderes y la tergiversación de las variables macroeconómicas que sustentan el presupuesto nacional. La Constitución establece las atribuciones de cada poder en el proceso presupuestario. El Ejecutivo propone, el Legislativo determina (art. 75 inc. 8), el Jefe de Gabinete de Ministros ejecuta (art. 100 inc.7) y el Legislativo controla (art. 75 inc. 8 “in fine” y 85). La ley 26.124 atribuye al Jefe de Gabinete de Ministros la capacidad de disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del total

aprobado, sin fijar límites cualitativos, cuantitativos ni temporales; ergo, sin indicar la política legislativa ni plazo para su ejercicio. Esto implica la facultad de modificar la ley presupuestaria, y con ello las políticas públicas fijadas; excediendo la función de ejecución que el art. 100 inc 7 de la Constitución asigna al Jefe de Gabinete. Esto es, se trata de una delegación inconstitucional a la luz del art. 76 de la Constitución y la jurisprudencia acuñada por la Corte Suprema¹⁰ (Martínez Garbino, 2008). Con relación a la administración pública, el control ha tendido a delegarse al Ejecutivo.

Ejemplos de la ampliación del Presupuesto Nacional son en el 2005, cuando el gasto se incrementó cerca del 14% mediante DNU; en tanto a través de las facultades del Jefe de Gabinete (entonces otorgadas en la Ley de Presupuesto, para cada ejercicio) se incrementó el presupuesto en un 6% y las reasignaciones presupuestarias representaron un 2.4% del presupuesto original. En el 2007 se autorizaron mediante DNU partidas adicionales por más de 34 millones de pesos. La ampliación del Presupuesto 2008, 36.000 millones de pesos, un 22% más de lo previsto, fue hecha por DNU, encontrándose en pleno funcionamiento el Congreso Nacional¹¹. Lo señalado fue consecuencia de la subestimación de las variables macroeconómicas que sustentan el Presupuesto Nacional; durante casi los cinco años de gobierno de Néstor Kirchner se mantuvo la política de enviar al Congreso un Presupuesto con subestimación del crecimiento del PBI (se proyectaba alrededor de un 4%, mientras que las tasas observadas eran cercanas al 9%) que permitieron la obtención de recursos no pautados que luego eran administrados mediante Decisiones Administrativas del JGM o DNU del Poder Ejecutivo. La subvaluación de los recursos y su posterior disposición por el

¹⁰ A partir de 1927 la Corte suscribió la regla que devino invariable (CSJN, Delfino, Fallos, 148:430; Mouviel, Fallos, 237:636; Cocchia, Fallos, 316:2624): "Existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido aún en aquellos países en que, como los Estados Unidos de América, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo se halla fuera de la letra de la Constitución."

¹¹ Decreto 1472/2008 -B.O.16-IX-08-, que también viola el principio de legalidad en otros aspectos: modifica la carta orgánica del BCRA y la ley de Ministerios; exceptúa a determinadas jurisdicciones y entidades del cumplimiento del artículo 9 de la ley de presupuesto 26.337.

Ejecutivo transgredió las Leyes de Administración Financiera y de Responsabilidad Fiscal.¹²

También, hubo una reestructuración del Presupuesto en desmedro de las provincias. Los incrementos en las autorizaciones de gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional para el ejercicio 2008 mediante Decisiones del JGM fueron financiadas casi en su totalidad por medio de una reducción en las aplicaciones financieras, en su mayoría del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el cual financia el Programa de Asistencia Financiera (PAF) para las provincias. Esto es, unilateralmente desde la Administración Nacional y en beneficio propio, se redujo un fondo fiduciario para el desarrollo provincial contraviniendo la decisión política del órgano que contiene la representación provincial, el Congreso. Este desequilibrio restó poder de negociación a los diputados, senadores, gobernadores e intendentes obligándolos a disciplinarse políticamente (Martínez Garbino, 2008).

Las reglas electorales y el modelo de partido de los grandes partidos dificultan la creación de un entramado institucional favorable a las negociaciones y pactos sobre políticas públicas de ámbito estatal. El sistema electoral favorece la sobre representación de las provincias pequeñas en el Senado. El modelo de los grandes partidos se corresponde con el modelo de un partido fragmentado en el que la disciplina partidaria está descentralizada. En otras palabras, la lealtad de los legisladores está vinculada en mayor medida al ámbito local que al estatal (Barreda, 2002). Esto complejiza los problemas de acción colectiva propios del Congreso. Por ello, las delegaciones amplias y las restringidas son las estrategias dominantes.

¹² El art. 12 de la ley 24.156 ordena que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio; el art. 3° de la ley 25.917, que las leyes de presupuesto general contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios. El art. 29 de la LAF establece que los créditos del presupuesto de gastos que haya aprobado el Congreso Nacional constituyen el límite máximo de las autorizaciones para gastar; el art. 33 de la misma –no modificado por la ley 26.124– prohíbe disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista; el art. 35, que los tres poderes del Estado determinarán los límites cuantitativos y cualitativos mediante los cuales podrán contraer compromisos; el 37 reserva al Congreso las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto; el 38 contempla la posibilidad de autorizar gastos no previstos en el presupuesto sólo mediante ley; el 39 enumera taxativamente las causales (epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor) por las que el PEN podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto.

En consecuencia, los cambios de políticas económicas y/o la implementación de políticas populistas e intervencionistas, contrarias al crecimiento económico sostenido, son más probables en este contexto. Simultáneamente, esto genera incertidumbre, la cual a su vez deprime las variables claves para el crecimiento como la inversión en capital. Al menos, de los datos se infiere una correlación positiva entre la tasa de inversión y la inestabilidad política. Asimismo, no existe consenso para la elaboración de políticas económicas básicas al crecimiento, que trasciendan el horizonte temporal del Presidente electo. Tampoco el compromiso de un régimen hacia una política determinada. Por el contrario, se ha observado una visión cortoplacista de los gobiernos de turno que, llevados por el deseo de permanecer en el poder, implementan políticas monetarias y fiscales expansivas previo a las elecciones, generando procesos de *stop-and-go* y el denominado ciclo político (Streb, 2011).

A su vez, el pobre desempeño en materia política y económica ha influido significativamente en las pautas políticas y culturales de la nacionalidad argentina, deteriorándose progresivamente el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones políticas (Barreda, 2002).

Pero, de acuerdo a la teoría de las instituciones, las reglas de juego no se generan en un vacío. Más bien, resultan de los modelos mentales de las personas que, a su vez, quedan determinados a partir de conocimientos, experiencias, procesos de aprendizajes y de la estructura de creencias que actúa reduciendo las divergencias entre los modelos, imperfectos y distintos. En este sentido, las creencias importan como matrices genéricas de las reglas de juego. Las creencias conforman la raíz de las reglas de juego, ergo, del aislamiento del Ejecutivo que resulta de dichas creencias. Las creencias de los argentinos se consideran a continuación.

Creencias e ideologías de los argentinos y su correlación con el poder presidencial

Los primeros estudios de la política desde una perspectiva científica señalaban que el país acostumbraba a considerar el concepto político “como término de acepciones tan lejanas del concepto científico, que personificadas la ciencia y la política se habrían mirado como dos seres de opuesta condición” (Rivarola, 1910 en Floria y García Belsunce, 1975). También José Matienzo, quien comparó las experiencias federalistas de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Suiza, Australia y Brasil con Argentina,

señalaba las creencias predominantes en la sociedad argentina de antaño estableciendo que, para la mayoría de los argentinos, sobre todo después de la organización constitucional de la República, la política era un juego de ambiciones y de influencias que tenían por objeto la elección de los poderes públicos nacionales y provinciales (Matienzo, 1912 en Floria y García Belsunce, 1975).

En 1912 se sancionó la Ley Electoral Sáenz Peña, que permitió el triunfo de Yrigoyen (1916-1922), quien se convirtió en el representante simbólico de los sectores medios, ávidos de participación política, y afirmó la constante “personalista”, calificativo que nació en el sentido de un poder personal encarnado, asociado a su persona, uno de los hilos conductores de la historia política argentina. Por su estilo y por su gravitación, fue un factor de polarización política. Se estaba con él o contra él.

El líder, con una disposición populista, reemplazó las expresiones programáticas del radicalismo con el atajo de la simbología política (Floria y García Belsunce, 1975). Para ello llevó a cabo un proceso de constitución de las identidades políticas principales vinculado con una abrupta ampliación del sistema político a expensas del régimen anterior. La escisión temporal con el sistema precedente se realizó por medio de la demonización del pasado frente a la construcción de un futuro venturoso que se presentaba como la contracara *vis à vis* ese pasado que se pretendía dejar atrás (Aboy Carlés, 2001). Pero esto supuso una tensión entre el pasado con sus líderes, que si bien pertenecían al pasado aún estaban presentes, y el presente, del cual se los quería excluir.

El yrigoyenismo, frente a esa tensión, tenía un matiz que aseguraba que se luchaba contra un régimen y no contra hombres concretos. Y, al tiempo que se marcaba una diferencia abrupta, la exclusión se planteaba sobre un espectro que se quería dejar atrás apostando, al mismo tiempo, por una regeneración de los actores del viejo orden en el nuevo marco político e institucional. Se trataba de incluir a un adversario despersonalizado detrás de la consigna de “luchar contra un sistema y no contra los hombres” para una posterior vuelta a la exclusión (Aboy Carlés, 2001).

Yrigoyen fue sucedido por Alvear (1922-1928) para luego ganar nuevamente Yrigoyen las elecciones presidenciales (1928-1930). Sin embargo, el mundo había cambiado y Argentina también. Durante el periodo presidencial de Alvear se gestaron procesos vinculados con todos los miembros de la “constelación de poderes” de la sociedad

argentina. Entre ellos, dos fueron especialmente relevantes, el factor ideológico y el cambio de actitud operado en el poder militar (Floria y García Belsunce, 1975). El primero se relacionó con el nacionalismo de derecha, el segundo con el cambio operado en las relaciones entre los militares y la sociedad política. En paralelo, en el mundo comenzó a experimentarse la Gran Depresión y los nacionalismos se hicieron presentes.

El nacionalismo no fue un bloque homogéneo, ni emergió de la nada en la década del 30. En los años anteriores a la crisis del 30 existía ya una raíz nacionalista que se remonta a Rosas, que fue germinando en la cultura para luego manifestarse en lo político, antes de la era de los fascismos europeos. Para ciertos sectores Rosas fue un hombre fuerte que unió a los argentinos contra el peligro externo y no debía ser visto, según ellos, como el dictador de la mazorca. La frase “Nadie como él defendió nuestra nacionalidad” resumía sus creencias (Rouquie, 1994).

En 1928 el nacionalismo de derecha existía en tres corrientes, el nacionalismo fascista, el nacionalismo maurrasiano y el nacionalismo conservador. El denominador común fue el antiliberalismo y la crítica al principio de la legitimidad constitucional democrática. Luego del año 30 se incorporó el falangismo. A ello se sumó el Ejército en el cual surgió un nacionalismo económico y sus principales miembros creían saber cómo debía ser la política pública en la esfera económica (Floria y García Belsunce, 1975).

En el plano mundial, hacia los años 30, la crisis económica mundial se sumó a ideologías antiliberales pesimistas que ponían en tela de juicio la capacidad del sistema político democrático y parlamentario para imponerse a la crisis y dominarla. Según algunos autores, se había llegado al apogeo de la “edad de las ideologías” (Warkins, 1964 en Floria y García Belsunce, 1975). Las dictaduras y el comunismo aparecían como una forma adecuada a tiempos de crisis en los que los gobiernos constitucionales parecían impotentes. Surgieron el fascismo en Italia, Hitler en Alemania, Maurras en Francia y Franco en España. Subyacente en estas tendencias se hallaba la creencia de que un “salvador” era el que podía enderezar la historia, dando lugar a ideologías nacionalistas, estatistas y totalitarias.

El nacionalismo tuvo diversas manifestaciones regionales, no era un bloque y se vinculó de cerca con el “integrismo” católico. Todos los que quebraban las ideas liberales europeas en nombre del “nacionalismo” disociaban raramente la unidad nacional y el

orden social de la tradición católica (Rouquie, 1994). Sus creencias eran el orden, la grandeza nacional y la raíz telúrica, entre otras. Era un movimiento elitista, autoritario y moralista que clamó por la intervención militar en la arena política. El objetivo era salvar a la patria de una conspiración internacional que los políticos profesionales y las democracias parlamentarias eran incapaces de neutralizar (Floria y García Belsunce, 1975). Así, uno de los aspectos constitutivos de las fuerzas políticas argentinas fue el sincretismo ideológico (Rouquie, 1994).

En este marco, en septiembre de 1930 el Presidente Yrigoyen fue destituido por el general Uriburu. El objetivo era limitar el sufragio universal para apartar los partidos populares del poder. El golpe, en opinión de los nacionalistas, fue un movimiento de “familias distinguidas” nacido en “los clubes aristocráticos, en los centros militares y en las casas del barrio norte donde vive la sociedad distinguida”. Según esta visión, el virus democrático requería del mantenimiento de una sociedad jerarquizada con un gobierno perteneciente a una élite, lo cual apelaba al poder fuerte y al autócrata providencial. De este modo, se rehabilitaron Rosas y la imagen de un gobierno autoritario, paternal y nacional (Rouquie, 1994).

A partir de esa fecha la inestabilidad política se hizo crónica. Se asocian a la sucesión de regímenes autoritarios y a la larga vigencia de una tradición populista la incapacidad para “racionalizar” la dominación política a través de la búsqueda de cierta responsabilidad estatal y la débil constitución de un espacio capaz de albergar el ideal de una discusión pública irrestricta, aun como meta utópica (Aboy Carlés, 2001).

Dentro de este nacionalismo se gestó el peronismo, el cual se sumó a la ideologización de los movimientos populares a través de la concepción del pueblo como entidad, como un “todo orgánico” en un sentido neorromántico, lo cual dio vigencia al populismo. El vínculo central de representación lo constituyó la relación líder-masa que suministraba a la vez una figuración (el líder y la masa) y una encarnación (identidad entre la masa y el líder) (Cheresky, 2001). Las ideas fuerza del peronismo fueron la identidad nacional y la justicia social (Aboy Carlés, 2001).

La lógica peronista que se gestó y consolidó en la posguerra, basada en la asimetría de la relación líder-masa y su consecuente subordinación, llevó a la desigual política constitutiva en la cual el líder tenía autoridad omnímoda y el pueblo, cuya palabra

estaba enajenada en la enunciación del líder, obedecía; el vínculo Perón-pueblo era de carácter autoritario. El pueblo, en esta concepción, tenía una voluntad indisociada de la de su jefe y el imaginario de un jefe instituido habilitó también un espíritu plebeyo que no pudo ser nunca definitivamente erradicado (Cheresky, 2001).

El peronismo, al igual que el radicalismo yrigoyenista, buscó la escisión con el viejo orden por medio de la demonización del pasado y la presentación de un futuro próspero que era la contracara *vis à vis* ese pasado que se pretendía dejar atrás (Aboy Carlés, 2001). Para ello la política peronista se valió de la retórica en los discursos, un conjunto de rituales políticos ligados a la movilización de la masa, el factor emocional de Evita y el intento de influir sobre las percepciones y creencias a través de la propaganda y el sistema educativo en donde se diseñó el currículo desde el gobierno, quien determinó el sistema de escuelas públicas (Bernetti y Puiggros, 1993 en Di Tella y Dubra, 2010; Bianchi, 1992 en Di Tella y Dubra, 2010; Escude, 1990 en Di Tella y Dubra, 2010). A su vez, el movimiento se concibió a sí mismo como la encarnación de la nación toda (Aboy Carlés, 2001).

Desde el poder se hacía un “ejercicio de interpretación”. Los discursos, vacíos de información, narraban interpretaciones de lo que había ocurrido en el pasado, que se quería dejar atrás. Este intento de influir en el sistema de valores de la población puede entenderse desde la perspectiva económica como un interés egoísta del político. El líder asumía el rol de un informante heroico que denunciaba un Estado corrupto en el que los políticos eran comprados por un grupo particular de la sociedad (la elite cultural y económica seducida por lo extranjero) (Di Tella y Dubra, 2010). Otros autores encuentran en los discursos de Perón una construcción activa de la noción de que él “arribó” de afuera (*outsider*) para proveer unidad/armonía a un país dividido (durante 1973/4 este fue el foco principal de sus discursos) (Sigal y Veron, 2003 en Di Tella y Dubra, 2010).

El movimiento tuvo que enfrentar entonces a su turno el que los actores del viejo régimen seguían presentes en la escena política. Esto dio lugar a un dualismo inestable que fue constitutivo de las principales identidades políticas: la coexistencia de una tendencia a la ruptura, a la escisión respecto al orden y los actores del pasado y, en contraposición, la aspiración a un cierre de las conflictividades, a una disolución de las

diferencias, lo cual permitiera al nuevo movimiento atribuirse la representación de la comunidad política como un todo (Aboy Carlés, 2001).

Entonces, a través de sus discursos Perón reafirmaba que su visión del mundo era coherente e identificaba a los argentinos con los peronistas, calificando como no argentinos a los adversarios de las políticas reformistas del régimen. Pero, en muchas oportunidades invocaba la solidaridad nacional no reduciéndose al campo de lo popular, sino abarcando toda la formación política con el fin de desactivar todo tipo de diferencias sociales entre los argentinos. Los que no se adherían eran tachados de “traidores” o “agentes extranjeros” (Aboy Carlés, 2001). El mismo juego entre distintos actores se bosquejaba en el plano económico en el cual identificaba a los empresarios como los “tipos malos”, los “otros” (las elites locales, los países extranjeros) quienes actuaban activamente para disminuir el ingreso individual de los argentinos. Introducía de este modo una dimensión no monetaria en las relaciones laborales que se asociaba con la explotación; a los empresarios no les interesaba el bienestar del trabajador. Esto encajaba con la creencia ampliamente difundida de que siendo Argentina un país rico se debían buscar explicaciones del por qué existían necesidades sin satisfacer. Y había sido él quien vino a descubrir la “conspiración” de estos empresarios. Sin embargo, los capitalistas seguían existiendo luego del régimen, por lo tanto se debían incorporar. Esto es, hasta su “arribo” la representación requería que los capitalistas fueran desconsiderados o hicieren el dinero por medios corruptos. Pero luego de su “arribo” él tenía las armas para desarmar dicha conspiración, las políticas del régimen que le conferían al gobierno el rol de garante de los derechos de los trabajadores (Di Tella y Dubra, 2010).

En este punto aparecía la bandera de la justicia social, la cual utilizaba ora como bandera en la consecución de las reformas sociales contra el orden precedente, ora como barrera contra la “lucha de clases” para dividir las aguas respecto de la oposición de izquierda (Aboy Carlés, 2001). En verdad, una parte de sus discursos puede reducirse a argumentos que dan la idea de que, en lugar de esfuerzos individuales (internos al individuo) o la suerte (externos y sin intención), la influencia relevante sobre los ingresos era una fuerza externa con intenciones humanas. No se trataba de hacer un esfuerzo mayor a nivel individual, tampoco de tomar una posición colectiva para reducir la influencia de los elementos naturales a través de seguros o mejor selección de

cultivos. Era una cuestión de oponerse activamente a los “otros” que intentaban explotar a los argentinos. Luego diferencia entre los capitalistas locales y foráneos justificando el comportamiento de los primeros en una posición fuertemente nacionalista (Di Tella y Dubra, 2010).

La descripción del estado de las cosas llevó naturalmente a la justificación de un conjunto de políticas intervencionistas. Es interesante que en este punto las políticas anunciadas se ligaran a la solución del conjunto de problemas económicos descubiertos y al tipo de persona que eran (quienes implementaban las políticas). Relacionaba las acciones con las identidades, divididas en categorías, entonces cuando las acciones cambiaban, las identidades también cambiaban, lo cual aparentaba ser deseable. Luego, identificaba a los argentinos verdaderos con los que eran capaces de desafiar a sus explotadores y se parasen por sus derechos, sin ser engañados para aceptar soluciones de compromiso. Esto enfrentó a las personas a la idea de que unos pocos, la elite, eran los que hacían las reglas, y que ellos eran los sabios, ricos y de categoría (Di Tella y Dubra, 2010).

Las consecuencias de la lógica amigo-enemigo que rigió las relaciones pueblo/nosotros versus oligarquía/el otro fueron la intolerancia política, la ocultación de diferencias en el propio campo, un proceso continuo de purificación, la repugnancia por lo distinto, la hostilidad a lo político, una exacerbación de las diferencias con lo que fuera extranjero, la sobre politización y la polarización política (Cheresky, 2001). Asimismo, la tradición plebeya era la de la resistencia a la autoridad. Su expresión dominante fue la subestimación de la ley y de las instituciones y fue compatible con el sustancialismo de esa tradición, pues no se creía en las condiciones propias del pluralismo político. La fuerza del lazo líder-masa transformó a las instituciones del poder formal (Legislativo, Judicial) en ramas secas. La opresión populista no dejaba espacio para la formación de la voluntad política. La democratización en este marco se vio como un proceso de homogeneización del paisaje político (Peruzzotti, 2001). Entonces la sociedad se partió en dos grupos que trataban de eliminarse mutuamente (Peruzzotti, 1993, 1997 en Peruzzotti, 2001), peronistas y antiperonistas, los no peronistas vinieron más tarde (Floria y García Belsunce, 1975). Esta lógica populista tendió a imbuir al conjunto de los actores políticos. Luego, su Constitución a través de la formulación de leyes, de los

apoyos a unos y la represión a otros, estructuró un campo de aliados y de sostenes (Cheresky, 1981, en Cheresky, 2001).

De este modo, el divorcio entre liberalismo y democracia fue marcado durante la presidencia de Perón. Los demócratas se mostraban anti liberales o anti pluralistas. Y los liberales cultivaban la anti democracia por reacción. Las creencias no conciliaban la democracia con el liberalismo. Perón entendió que su autoridad, indiscutible sobre una parte del pueblo, debía ser aceptada coercitivamente por quienes no eran sus fieles. De modo que derivó hacia el autoritarismo y, a la postre, hacia una autocracia populista. En ese punto, el peronismo dejó de traducir a la democracia en el sentido político y moderno del término (Floria y García Belsunce, 1975; Aboy Carlés, 2001).

Hacia los años 70, en el periodo de transición hacia la democracia, durante la dictadura, se dio una mutación de la cultura política y surgió la ciudadanía como central. Las rondas de las madres de plaza de mayo, apoyada sobre derechos humanos, pudo establecer una perspectiva distinta, conflictiva con el autoritarismo militar y con la cultura dominante en la sociedad y, en particular, en su clase política que no “vio” a los desaparecidos porque estaba imbuida del discurso de la “guerra sucia” o intimidados por este. Sin embargo, existen continuidades culturales entre los regímenes populistas del pasado y los regímenes actuales neo populistas o delegativos (Alberti, 1991 en Peruzzotti, 2001; Corradi, 1992 en Peruzzotti, 2001; Nun, 1994 en Peruzzotti, 2001; Weffort, 1992 en Peruzzotti, 2001).

Según algunos autores, el legado del autoritarismo militar, “la cultura del miedo” (Corradi, 1993 en Peruzzotti, 2001), junto a la persistencia de estructuras de poder oligárquicos tradicionales, tienen efectos disruptivos sobre la gobernabilidad democrática y la representación política (Hagopian, 1996, en Panizza, 2001). Se habla entonces de herencia cultural, un conjunto de creencias y prácticas de las elites tradicionales que modelan una cultura política antidemocrática. Dicha herencia podría modelar positiva o negativamente el proceso de reconstrucción institucional. Dentro de esta herencia se incluye la lógica populista, que impregnó profundamente a la sociedad. En particular, existe un legado peronista el cual marcó el periodo desde el ascenso de Perón a la Secretaría de Trabajo hasta la actualidad. El legado se traduce en un atractivo hacia las políticas populistas e intervencionistas, derivadas del viejo régimen (Di Tella y Dubra, 2010). Así, el propio gobierno radical no pudo evitar las referencias a proyectos

movimientistas como los del “tercer movimiento histórico” o intentar articulaciones corporativistas desde los despachos oficiales. Posteriormente, el gobierno peronista, con la utilización de estilos políticos populistas durante las crisis económicas, contribuyó al manejo de la crisis y su éxito pero también conspiró contra la consolidación democrática. El resultado fue un híbrido político caracterizado por la subinstitucionalización y la presencia abrumadora de una figura presidencial que utiliza los recursos culturales del populismo (O’Donnell, 1994 en Peruzzotti, 2001; Peruzzotti, 1998 en Peruzzotti, 2001).

Un análisis de las preferencias y motivaciones de los ciudadanos/electores en detalle también se hace pertinente. La primera encuesta política, realizada por la Revista Argentina de Ciencias Políticas en 1911, aún con resultados sesgados por la población seleccionada (la muestra no pertenecía al sector de la aristocracia), revelaba las preferencias de la sociedad de la época a favor del régimen constitucional unitario, forma de gobierno parlamentarista, sufragio universal incluyendo a los extranjeros, sistema electoral proporcional, organización social “evolucionista” con un régimen económico de libre competencia, neutralidad religiosa del Estado y la inclinación por un nacionalismo “progresista” respetuoso de la composición étnica de la población (Floria, 1969 en Floria y García Belsunce, 1975). Esta parte de la población se diferenciaba de aquel en que se apoyaba la elite gobernante de entonces.

En los años subsiguientes, el ciudadano fue imbuido dentro del populismo a intervalos irregulares durante la historia, en el gobierno de Yrigoyen y Perón esto fue notorio. Sin embargo, en los años 70 comienza a gestarse una ciudadanía diferente, que se fortalece gradualmente a lo largo de los gobiernos constitucionales y va adquiriendo distintos matices. Esta ciudadanía apareció como oposición a la tradición del pueblo movilizado. Luego la dinámica ciudadana se expresó en la democratización de los partidos políticos.

Posteriormente, en los años 90 las reformas debilitaron las realidades sociológicas de la Argentina nacional y “popular”. Se desdibujó el actor sindical por los cambios técnicos y jurídicos que quitaron consistencia a su base y por los cambios ideológicos-políticos que cuestionaron los ideales peronistas en que el pueblo se había forjado. La representación, con tendencia a la autocracia, reconoció la autonomía de los gobernantes hasta el punto del divorcio entre las instituciones del poder y su ejercicio. Esto tuvo efectos contradictorios en la conformación de la ciudadanía. Se debilitaron

aún más el sistema de identidades y pertenencias tradicionales, políticas y sociales. En su lugar se fue expandiendo una ciudadanía autónoma con tres núcleos principales: la ciudadanía que se inserta pasivamente en la circulación política y que aparece representada como opinión pública; la ciudadanía activa en la vida pública que continua incorporándose a los partidos políticos y las identidades socioculturales más tradicionales, entre ellas, los sindicatos, asociaciones de jubilados, grupos étnicos o religiosos (Cheresky, 2001).

La ciudadanía pasiva mantuvo una relación informada con la política. Esto hizo que la clase política dependiera de los estudios de opinión, los cuales se suponía servirían como guía para determinar las expectativas y verificar el efecto de los mensajes. La opinión pública es aquí un registro social (Rosanvallon, 1988 en Cheresky, 2001). Esta ciudadanía parecía poco propensa a involucrarse en grandes debates conflictivos, observándose una connotación de desafección hacia las instituciones políticas y los asuntos públicos. De este modo, el conjunto ciudadano heterogéneo encuadraba dentro de una “democracia salvaje” en la cual podrían prosperar liderazgos efímeros que desembocarían en crisis de legitimidad (Cheresky, 2001).

La intervención ciudadana se dio por vías originales. En vez de movilización y presencia política, se ha verificado un retiro al ámbito privado y un seguimiento desde allí de la información política y la intervención indirecta, como audiencia y como opinión públicas. Los reclamos igualitarios han perdido terreno. La prolongación de la emergencia económica, aunque intermitente, ha favorecido un consenso de descrédito de las demandas de justicia social, sectoriales o generales. Ante esto las luchas de antes, por ejemplo por educación y salud, han disminuido, quitando el suelo de una experiencia de igualdad de condiciones que ha sido decisiva en otros contextos. La acción pública y estatal en estas áreas fue desplazada por la mercantilización de los bienes. Esto implica que los lazos comunitarios y las identidades particularistas, que han subsistido bajo diversas formas, hayan sido más notorios en los sectores populares más afectados por la exclusión social, donde ha persistido un vínculo más tradicional con la política. Así, la ciudadanía ha tenido una relación con la política más problemática, variando desde audiencia/opinión pública hasta polimorfa con grupos focales de iniciativa (Cheresky, 2001).

En relación con la economía y sus resultados, las expectativas de los argentinos en el área metropolitana vivieron y crecieron con la observación de las sociedades industriales desarrolladas. Los sectores dirigentes hacia mediados del siglo XX, antes y durante los breves periodos de gobierno constitucional seguidos de golpes de estado, no pudieron controlar esas expectativas. Y al no resolver las aspiraciones que se han ido acumulando por “partes”, se generó una sensación de impaciencia y frustración.

El argentino ha requerido, a un tiempo, un poder político efectivo, participación popular en el sistema político, una economía sólida y estable con un ritmo sostenido de crecimiento y una distribución más justa de los recursos y los beneficios económicos. Asimismo, el argentino contemporáneo ha tendido a ver su situación de dos maneras extremas: como el resultado de la presión de factores internacionales, con frecuencia de oscuro origen, o como la consecuencia de cierta incapacidad colectiva para hacerse cargo de un nuevo “proyecto nacional” en reemplazo del que había presidido la acción de la generación del 80 (Floria y García Belsunce, 1975).

A su vez, la idea en las sociedades latinoamericanas ha identificado democracia con gobierno y con bienestar económico (Dahrendorf et al, 1993 en Quiroga, 2001). Existe desconocimiento de la naturaleza y funcionalidad de la democracia. En tal sentido, la democracia procedimental establece que este sistema político es un método, un sistema de gobierno, entre todos los sistemas el más justo, pero que no garantiza los resultados justos (Camps, 1993 en Quiroga, 2001). La democracia sustantiva, en cambio, concibe un núcleo de valores compartidos por la sociedad que dan sentido de unidad al orden político; implica al bien común aunque trae aparejado el conflicto de cuál sea su contenido y por quién está definido. Este debate está planteado entre dos tradiciones históricamente en conflicto del pensamiento político, la liberal y la republicana (Cheresky, 2001).

Las expectativas erróneas con relación a la naturaleza del sistema, dada la ignorancia, han generado en América latina un deterioro institucional que amenaza la estabilidad democrática; esto se refleja en la guerrilla y el narcotráfico (Colombia), el “cesarismo democrático” (Chávez, Fujimori, Banzas y Oviedo) y el golpismo (Perú, Ecuador y Paraguay) (Quiroga, 2001). Esto se complementa con un desconocimiento de los ciudadanos argentinos respecto de las instituciones. Una encuesta sobre Cultura de la Constitución, a pedido de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional e Idea

Internacional, ha demostrado desde el ámbito científico de la sociología, con el posterior análisis interdisciplinario desde lo político y lo jurídico, la magnitud y profundidad del desconocimiento de la Ley Suprema en la sociedad argentina (Hernández, 2009).

Concerniente al crecimiento, las creencias observadas en el análisis popular del tema han manifestado confusión entre elementos que hacen a las fluctuaciones del ciclo económico y el crecimiento del país. El credo común ha considerado que el crecimiento depende de “factores de demanda”, cuando lo cierto es que depende de “factores de oferta”. La producción de un país, como la de cualquier empresa, se obtiene de la utilización del trabajo y el capital. Los factores de demanda agregada explican el destino de los bienes ya producidos e importan para el ciclo, siendo transitorios (Fiel, 2003).

Luego, el legado peronista parece haber configurado expectativas respecto a un gobierno que puede y debe intervenir en el ámbito económico. Según lo expuesto, el espíritu plebeyo que hace ver al líder y no al resto, subestimando la ley y las instituciones, y la creencia de que la distribución del ingreso obedecería a un factor humano, más allá de lo propiamente económico, condicen la aparición de *outsiders* que podrían ser vistos como salvadores frente a una democracia que no permite la obtención del bienestar económico. Las creencias, tanto en estas cuestiones como con relación al papel del trabajo y el esfuerzo en la sociedad argentina ameritan un estudio cuidadoso y serio del tema.

Sección II

A. Un análisis no convencional. Sistemas Políticos y relaciones de poder: una perspectiva desde el enfoque de redes sociales

Introducción: breve descripción de conceptos teóricos relevantes

Según el enfoque estructural, la unidad básica de cualquier sistema político complejo no son los individuos, sino las posiciones o roles que ocupan los actores sociales y las relaciones o conexiones entre ellos. Desde esta perspectiva, el poder no es un atributo o propiedad inherente a un individuo o grupo de individuos. Más bien, es un aspecto de la interacción real o potencial entre dos o más actores sociales. En este contexto, la palabra actor es un término genérico que denota una entidad social unitaria. Luego, los actores desempeñan roles, tal que cambian los actores en los roles, no las relaciones de poder entre los roles. Sin embargo, el cambio que puede darse en las interacciones puede

alterar la performance basada en los roles, permitiendo que aparezcan nuevos roles y los viejos sean transformados.

Así, la idea básica de una estructura social es un orden o patrón estable de relaciones sociales entre las distintas posiciones, orden formado por el conjunto de conexiones directas e indirectas entre los actores que ocupan dichas posiciones (Laumann y Pappi, 1976 en Knoke, 1990). De esta forma, el foco primario de análisis no son los atributos de los individuos sino las conexiones relacionales como tales.

La estructura de las relaciones entre actores y la ubicación de los actores individuales en la red tiene consecuencias importantes de conducta, percepciones y actitudes, tanto para el individuo como para el sistema como un todo (Knoke Y Kuklinski, 1982 en Knoke, 1990). El objetivo básico del análisis estructural de la política es la explicación de la distribución del poder entre los actores en un sistema social como una función de las posiciones que ocupan en una o más redes. La posición de poder emerge de la prominencia en redes en las cuales se transmite información valiosa y recursos escasos.

También, la estructura y funciones de las redes sociales dependen de la dirección en que se dan los intercambios (horizontal o vertical); de lo que se intercambia y de la articulación que se da entre las redes. Los intercambios, a su vez, pueden ser simétricos o asimétricos. Los primeros conforman redes horizontales; los segundos conforman redes verticales. Los intercambios pueden ser recíprocos, redistributivos o de mercado. Particularmente, en este contexto, interesan los dos primeros. Los intercambios recíprocos se producen entre individuos que poseen recursos similares y se dan dentro de un contexto de sociabilidad o “confianza”. Los intercambios redistributivos (patrón/cliente) se dan entre personas de distintas jerarquías con recursos desiguales. En sociedades complejas se presentan los tres tipos de intercambios. Cada tipo tiene sus reglas y es rico en lenguaje simbólico. Los intercambios se contextualizan y enmarcan en relaciones de poder. Dichas relaciones pueden tomar la forma de influencia o dominación.

La influencia tiene origen en las estructuras de comunicación y opera dando información, la cual cambia la percepción que un actor tiene de las consecuencias de una acción. En este punto se puede incluir la teoría del aprendizaje colectivo que emerge de las redes sociales formadas por ciudadanos en asociaciones civiles,

movimientos sociales y público independiente (Cohen y Arato, 1992 en Peruzzotti, 2001; Melucci, 1996 en Peruzzotti, 2001). Y, según algunos autores, en Latinoamérica el aprendizaje no pudo darse debido a la supresión de la esfera pública y, entonces, de las redes, por los gobiernos militares y el populismo democrático (Peruzzotti, 2001). La influencia presupone la existencia de un canal de comunicación y, para ser creíble, el influenciado debe creer la información proporcionada y/o en la fidelidad de la fuente como tal. Además, los actores deben compartir el lenguaje y los símbolos utilizados en el discurso político. El poder se hace real sólo donde las palabras y los hechos van de la mano. Las palabras no deben ser vacías y los hechos no deben ser brutales. Las palabras no deben utilizarse para violar y destruir, sino para entablar relaciones y crear nuevas realidades (Arendt, 1958 en Knoke, 1990).

Por su parte, la dominación implica intercambios de un recurso valorado (no valorado) para lograr la obediencia; por lo tanto, es claramente relacional. Es una relación en la cual un actor controla el comportamiento de otro ofreciendo o retirando algún beneficio o perjuicio. En otras palabras, un actor promete o, de hecho, otorga una sanción (recompensa o castigo) a otro actor para que éste obedezca. Puede tratarse de eventos físicos como promesas de aumentos salariales o la construcción de una nueva autopista, o de símbolos primariamente intangibles como una nueva bandera. La dominación es efectiva si el dominado responde a la sanción y si la sanción es creíble. En este sentido, las sanciones positivas y negativas son asimétricas. Una recompensa debe ser otorgada para asegurar la obediencia continua. Una amenaza de daño no necesariamente debe ser cumplida en la medida que el otro obedezca (Oliver, 1980 en Knoke, 1990; Laumann y Knoke, 1987 en Knoke, 1990).

La influencia y la dominación no son mutuamente excluyentes. En la realidad se combinan y pueden dar lugar a cuatro tipos puros de poder, igualitario, coercitivo, autoritario y persuasivo. El poder igualitario, estrictamente hablando, no es poder. El poder autoritario tiene en su esencia dar órdenes esperando obediencia sin oposición (Wrong, 1979 en Knoke, 1990), es la fuente de la orden más que su contenido la que induce su cumplimiento.

Las redes de influencia y dominación que se producen se analizan por separado, aunque coexisten en un mismo sistema, dado que cada una tiende a producir estructuras distintas. La influencia trata de la transmisión de información lo cual implica analizar la

centralidad. Los intercambios de información pueden otorgar poder a un actor quien tenga acceso a datos sobre condiciones, amenazas y oportunidades. Algunos fenómenos políticos conocidos se pueden interpretar como consecuencia de tales estructuras de redes de comunicación. Así, las redes de comunicación son esenciales para el contagio social y los procesos de difusión (Burt, 1987b en Knoke, 1990), las tácticas del movimiento social (Tilly, 1978 en Knoke, 1990), técnicas de campaña electoral, disturbios (Mc Phail y Miller, 1973 en Knoke, 1990).

En estas redes, los individuos en posiciones marginales sirven como puentes entre los grupos sociales. Los vínculos débiles cobran importancia ya que la información puede llegar a un gran número de personas y atravesar una distancia social grande (Granovetter, 1973). El alcance de la propaganda y publicidad política vía los medios de comunicación masivos es un flujo en dos etapas que requiere redes de comunicación personal que conecten los líderes de opinión a los seguidores. Los estudios de difusión y comunicación de masas demuestran que la gente raramente actúa sobre la información de los medios de comunicación masivos a no ser que también se transmita a través de los vínculos personales (Katz y Lazarsfeld, 1955; Rogers, 1962).

Además, se analiza si los actores interactúan entre ellos (cohesión) y si están o no conectados internamente (equivalencia estructural). Los grupos cohesivos o cliques involucran relaciones directas intensas entre todos los miembros y sus conductas serán semejantes. La equivalencia estructural es propia de las redes de dominación. Esta presenta interacciones semejantes con actores de otras redes pero no necesariamente entre ellos (Burt, 1987b en Knoke, 1990). Además, en esta red se intercambian sanciones, prometidas o reales. Un actor domina a otros en la red dándole a estos últimos recursos escasos no disponibles por oferentes alternativos. Ejemplos son: a) las burocracias y sistemas informales de intercambios políticos en democracias (redes patrón/cliente); b) las organizaciones jerárquicas formales, como el Ejército y las corporaciones, que coordinan las acciones de sus participantes designando algunas posiciones para dar órdenes y otras para llevarlas a cabo. Quien da la orden, sanciona (Tichy y Fombrun, 1979 en Knoke, 1990; Bacharach y Lawler, 1980 en Knoke, 1990; Pfeffer, 1982 en Knoke, 1990); c) los sistemas informales de intercambio político como las asambleas de partidos en la legislatura (Galaskiewicz, 1979b, 1989 en Knoke, 1990) y los grupos de presión (Walker, 1983 en Knoke, 1990; Salisbury, 1984 en Knoke,

1990), que operan con el principio de reciprocidad según el cual las recompensas deben ser proporcionales a las contribuciones (Gouldner, 1960 en Knoke, 1990; Hwang, 1987 en Knoke, 1990). Estos son sistemas de dominación informales en los cuales la confianza es el ingrediente esencial (Balu, 1964 en Knoke, 1990; Luhmann, 1979 en Knoke, 1990; Barber, 1983 en Knoke, 1990; Heckathorn, 1985 en Knoke, 1990; Gambetta, 1988 en Knoke, 1990); d) un dictador que, para aumentar su seguridad, requiera que sus oficiales traten directamente con él para promociones y provisiones, siendo la única fuente de premios y castigos. Este sistema genera rivalidad entre los miembros por el favor del mandatario quien, aislando a sus oponentes potenciales en una posición no colusiva pero estructuralmente equivalente, puede promover la lealtad paranoide y la dependencia de cada subordinado.

El poder en las redes

La articulación de las redes conforma el tejido social. Luego, el predominio de unas sobre otras y su combinación otorgan el carácter a la cultura política. La centralidad en la red está determinada por lazos recíprocos entre actores. Y aquel actor que ocupe una posición central tendrá mayor poder porque utiliza ese lugar como medio para transmitir mensajes (Freeman, 1977, 1979). Asimismo, el concepto de prestigio se asocia con la asimetría de lazos entre posiciones; entonces, la importancia aumenta a medida que la posición recibe muchas relaciones que no sean recíprocas.

También importa la calidad de los lazos; la importancia de los contactos determina, en parte, su importancia (Knoke y Burt, 1983). Es decir, el sistema político puede caracterizarse como una red con intercambios asimétricos.

Un análisis estructural del poder conlleva un microanálisis y un macroanálisis. Esto es, hay micro niveles, estructuras locales como diadas, triadas y cliques, y macro niveles, estructuras globales que se investigan a través de las propiedades estructurales de los actores involucrados.

Es necesario hacer una distinción adicional respecto al término “estructural”, que tiene varios usos. Uno es la perspectiva relacional, antes vista. Otro se refiere a las regularidades subyacentes o patrones de acción o pensamiento en un sistema social, pero no necesariamente se asocia con relaciones entre posiciones sociales. Algunos autores consideran que todas las características de los grupos son estructuras sociales

(Stark, 1985). Otros sostienen que la estructura consiste de las distribuciones, a lo largo de varias dimensiones, de personas entre posiciones sociales que influyen las relaciones de roles entre estas personas (Blau, 1974). Para Talcott Parsons, la estructura social es la integración de motivaciones individuales con valores culturales normativos (Talcott Parsons, 1970). En la lingüística, psicología cognitiva y antropología social el estructuralismo explica regularidades sistemáticas en la conciencia humana y creencias culturales (Saussure, 1966; Hawks, 1977; Piaget, 1971). Las estructuras sociales no existen en las interacciones que se van produciendo entre individuos concretos, sino en los principios intransubjetivos de la organización social.

Otros consideran que estructural se define como la distribución de entidades dentro de las categorías de una variable. Por ejemplo, la estructura de la oportunidad económica tendría que igualarse con los porcentajes de miembros de grupos étnicos en varias ocupaciones o con sus distribuciones desiguales de ingresos (Blau, 1977; Wright y Singelmann, 1982; Wright y Martin, 1987). Estos enfoques revelan poco sobre las relaciones entre los grupos étnicos o las interacciones que producen entre trabajadores y empleadores en la división del trabajo.

Los análisis econométricos, de corte transversal y series de tiempo, que analizan la violencia política, desigualdad, democracia, entre otros, tienen como propósito estimar “modelos con ecuación estructural” (Cameron, 1978; Hibbs, 1981; Hicks y Swan, 1984; Griffin, Wallace y Rubin, 1986); pero son estructurales sólo en el sentido de que los parámetros estimados quieren medir efectos estables de variables causales y no en sentido relacional, por lo que no pueden revelar las interacciones entre el *policy-maker*, rebeldes y militares, trabajadores y empleadores. La “caja negra” de las interacciones entre las personas permanece cerrada al observador, sirviendo así como un antecedente de bajo costo para el análisis estructural detallado.

La visión estructural de la política hoy es abrazada totalmente por una minoría de científicos políticos y sociólogos, existiendo dos explicaciones alternativas por la mayoría de los científicos sociales: la conformidad normativa y la racionalidad objetiva. La conformidad normativa enfatiza el consenso y la desviación de las normas y valores socialmente institucionalizados. La racionalidad objetiva concibe el comportamiento humano como resultado de decisiones que desean maximizar la utilidad por individuos socialmente atomizados. En ninguno de los dos casos se dan explicaciones satisfactorias

de la acción política concreta. Esto no implica su rechazo sino mas bien deben ser incrustados en contextos constituidos por relaciones sociales entre actores (Granovetter, 1985)

La premisa fundamental del análisis estructural es que los patrones de las relaciones entre las posiciones sociales ayudan a explicar el comportamiento de los sistemas y sus componentes. Los actores ocupan posiciones sociales y se relacionan entre ellos, relaciones que siguen un patrón y que ayudan a explicar los comportamientos de los sistemas y sus componentes. Son las creencias y las acciones políticas las que requieren un juego entre los actores sociales y las estructuras sociales. Esto es, existen el micro nivel y los macro niveles.

Argentina, breve descripción de la relación entre Ejecutivo y Legislativo

En general, todo Congreso adolece de problemas de acción colectiva que hacen que la estrategia delegativa sea dominante. Problemas que se exacerban en Argentina dada la regla electoral, la escasa permanencia en el cargo de los legisladores y la falta de injerencia en algunas áreas. Del análisis de los índices de calidad institucional se puede observar que las restricciones del Legislativo han sido débiles. Asimismo, una mayoría de juristas denuncia la renuncia del Legislativo a su rol inherente. También es interesante señalar la estrategia de “no actuar” que en oportunidades ha seguido el Congreso argentino cuando el Presidente se ha extralimitado de sus funciones y/o adoptaba medidas, bien inconstitucionales bien por vías innecesarias, dado que contaba con mayoría legislativa. En este sentido, es pertinente una encuesta realizada en la Cámara.

De acuerdo al Diagnóstico Institucional realizado sobre el Congreso Nacional de la República Argentina, en base a 168 entrevistas a legisladores y en base a información secundaria del registro administrativo de la entidad, una de las conclusiones a las que se arribó es la existencia de una opinión y un temperamento públicos fuertemente escépticos en torno al desempeño del Congreso y la manera en que lleva adelante sus funciones entendidas en sentido amplio. A la pregunta sobre la confianza en el Congreso, un 51.5% de los encuestados respondió que era poca, un 34.1% reveló no tener confianza alguna, 9% bastante y 0.4% mucha.

A pesar de que el papel del Congreso Nacional, en principio, debería haberse favorecido por los cambios introducidos por la reforma constitucional de 1994, debido a la creación de la figura institucional del Jefe de Gabinete de Ministros y la institución del Consejo de la Magistratura, iniciativas encaminadas a establecer el contexto de posibilidades para un nuevo protagonismo de la institución parlamentaria, esa mudanza constitucional no fue acompañada por una mudanza equivalente en las preferencias institucionales de los legisladores nacionales, los responsables –en última instancia– de hacer valer los nuevos títulos y prerrogativas constitucionalmente asignados.

Efectivamente, aún cuando un mayoritario 46% establece su conformidad con este sistema institucional, un 40% sigue prefiriendo un régimen presidencial fuerte centrado en la autoridad del Presidente; una proporción menor, 13%, manifiesta su preferencia por un sistema parlamentario.

Además, las percepciones se inscriben socialmente en un contexto de creciente desafección política de los ciudadanos con el funcionamiento conjunto de las instituciones políticas afectadas por causa exógenas, como globalización económica, pérdida de autonomía de los estados nacionales, declinación de las ideologías, y causas endógenas como declinación de la eficiencia del Estado, caída de la confianza en las instituciones, erosión de la imagen de los dirigentes políticos, generalización de un sentimiento de “crisis de orientaciones” y de una declinación tanto en las capacidades de la política para proponer un proyecto de futuros como de la autonomía de los gobiernos para definir políticas públicas, especialmente en el campo de la economía.

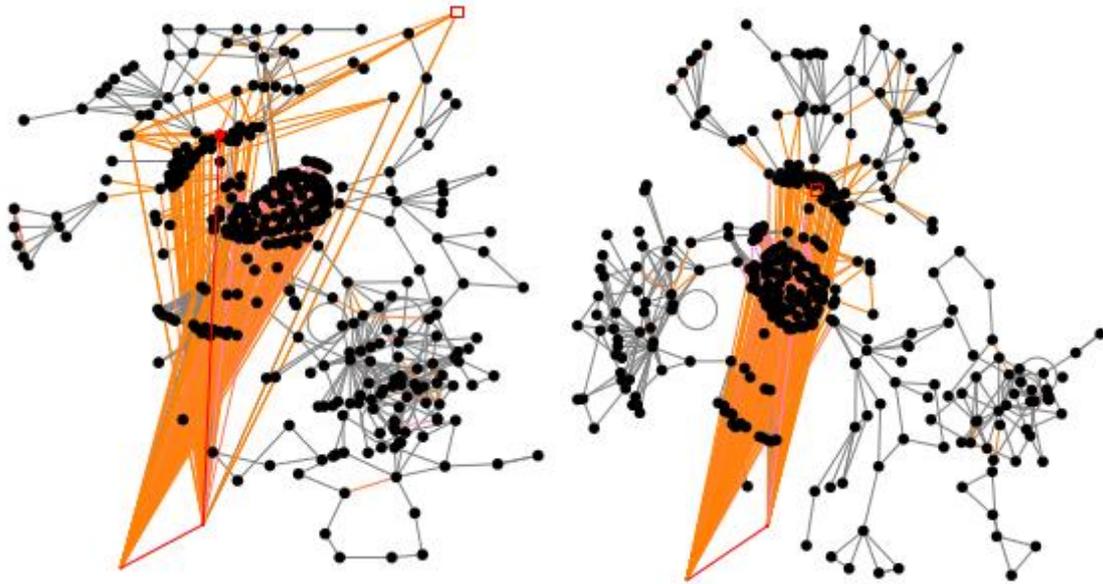
Dejando a un lado estas explicaciones coyunturales que hacen a la situación, un avance sería un análisis del sistema político desde la perspectiva estructural. Los actores, en el enfoque, desempeñan roles institucionalmente creados. Los actores en este análisis serían los congresistas y el Ejecutivo.

Aplicación

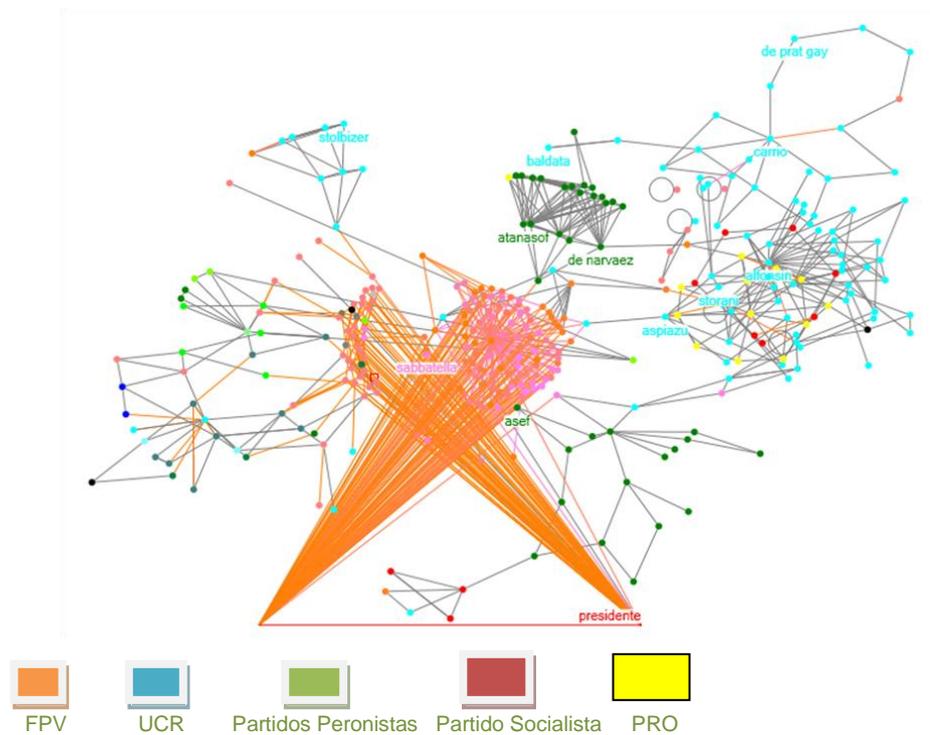
1. NodelXL

El Congreso argentino, formado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, constituido por 257 diputados y 72 senadores, se presenta a continuación. En negro se observan los constituyentes no oficialistas pertenecientes a ambas Cámaras. El cuadrado

en el ángulo superior derecho del primer grafo representa el Presidente, quedando en medio de la red en el segundo grafo.

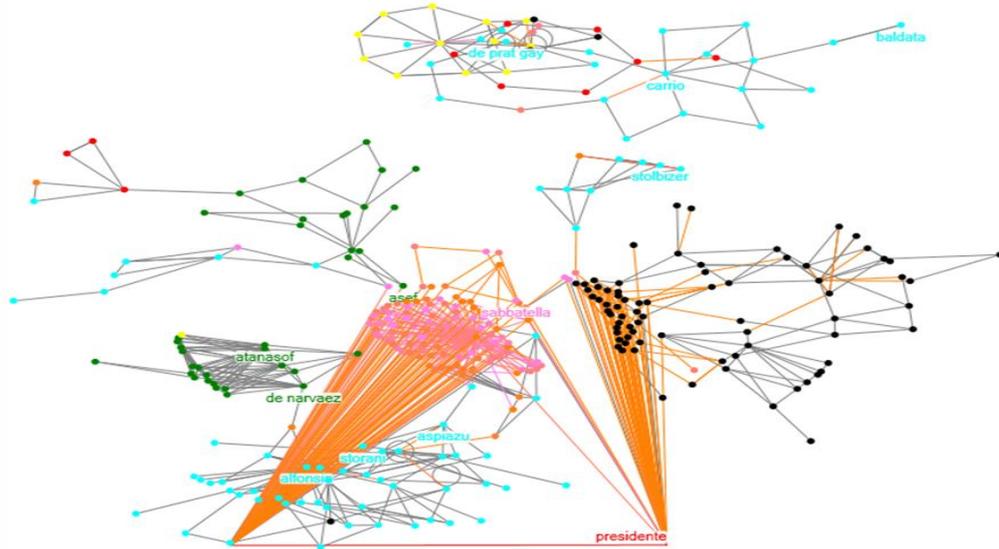


En el grafo a continuación se observan los constituyentes del Congreso con colores representativos de las agrupaciones políticas representadas.



Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, formada por 257 miembros, puede observarse en el siguiente gráfico.



Se puede observar a través de la imagen la relación del grupo oficialista con el Presidente. El bloque es el mayor y se observan relaciones simétricas y asimétricas, esto es, las relaciones entre los diputados entre sí y entre estos y el Presidente. Luego, los grupos restantes son subredes pequeñas y aisladas. De este modo, los intercambios de información se pueden caracterizar como horizontales y verticales, por un lado, y simétricos y asimétricos, por otro. Los intercambios simétricos se observan en las redes horizontales y los asimétricos en la red vertical conformada por el grupo de diputados oficialistas y el Presidente. No hay articulación entre redes.

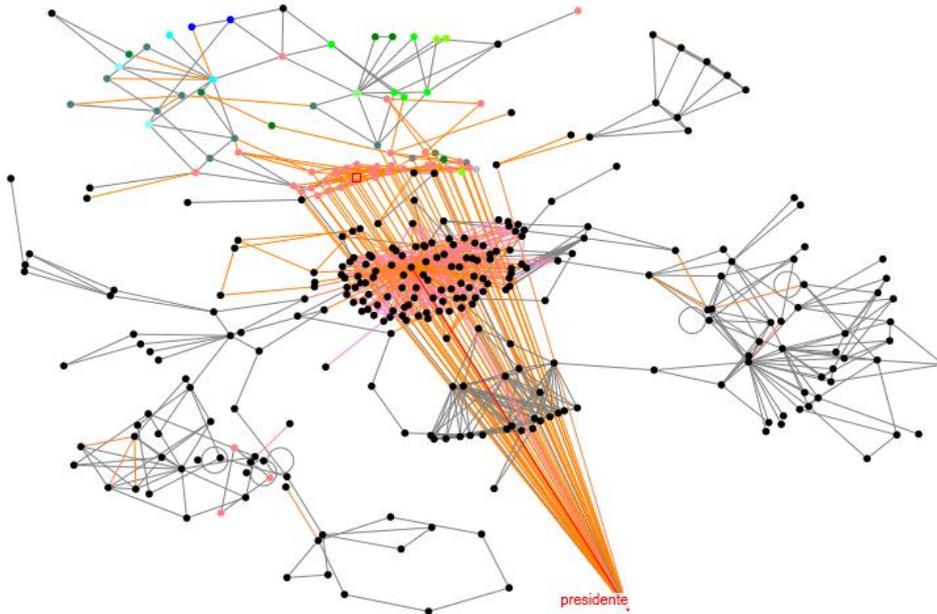
Las métricas de la red indican que el *betweenness* más

PRESIDENTE	20745,431		
PRESIDENTE	Degree45	Closeness0,001	Eigenvector0,012

alto corresponde al Presidente quien ocupa una importante posición como “puente”. Esto es, el Presidente está conectado a 45 nodos, con una cercanía de 0.001, distancia a los otros nodos, y el *eigenvector* no es el mayor, el cual corresponde a Abdala Norma, del partido FPV.

Cámara de Senadores

En este grafo los colores cambian visiblemente porque los partidos representados por los senadores son denominaciones con nombres diferentes. En este sentido son llamativas las denominaciones políticas representativas de provincias particulares como Alianza Justicialista Chaco Merece Más, Alianza Santa Fe Federal, Alianza Frente Pampeano Cívico y Social, Peronismo Jujeño, entre otros.



El patrón observado en esta Cámara es similar al de la Cámara de Diputados. Los grupos distintos al partido oficialista se agrupan en subredes, donde se observa la escasa difusión de la información. Luego, existen intercambios horizontales y verticales entre el grupo oficialista y el Presidente. Las subredes son cliques densamente conectados.

El Presidente está conectado a 45 miembros del Congreso, con una

PRESIDENTE	Degree 45	Betweenness 20745,431
-------------------	------------------	----------------------------------

posición de puente nuevamente importante, la mayor también en esta Cámara.

La centralidad es mayor para Díaz María y López Osvaldo, de Afirmación para una República Igualitaria.

Diaz Maria	Degree	Closeness Centrality
	2	0,500
Lopez Osvaldo	2	0,500

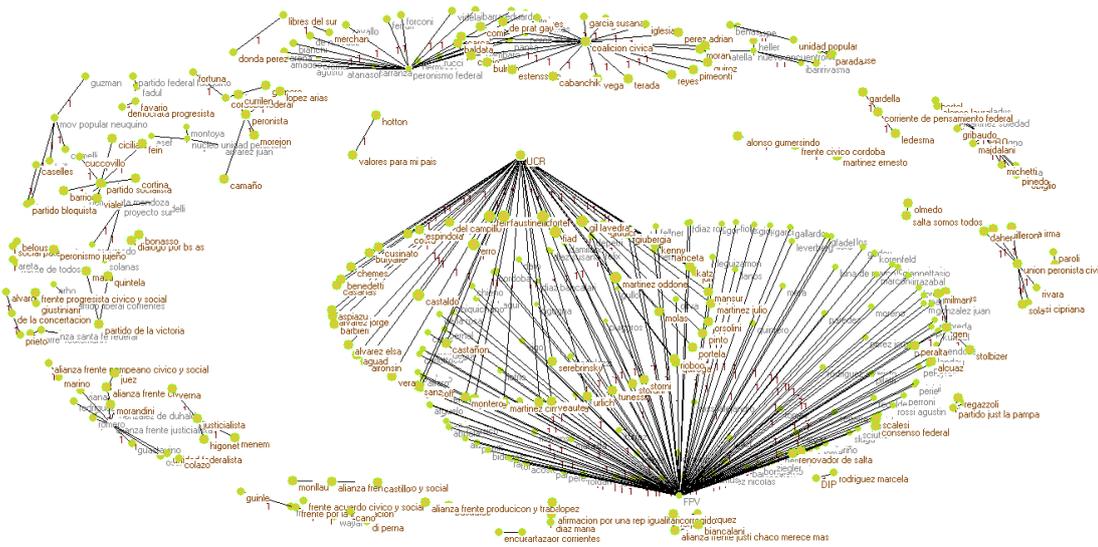
El Presidente está conectado a los miembros “más populares”.

PRESIDENTE	Degree 45	Eigenvector 0,012
-------------------	------------------	------------------------------

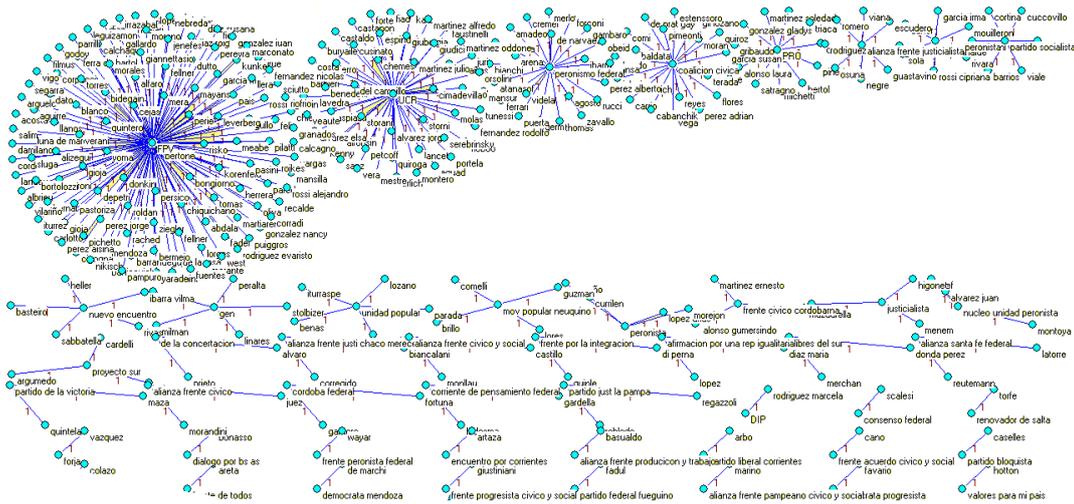
2. Pajek

La red, en *Nodelxl*, puede tener problemas de sesgo y pérdida de información debida a la forma como fue cargada. De este modo, se prefiere trabajar en *Pajek* cargando desde el inicio una red de dos modos en el programa. Para ello los subconjuntos introducidos son los miembros de ambas Cámaras y los Partidos Políticos.

El grafo de las Cámaras se presenta a continuación.

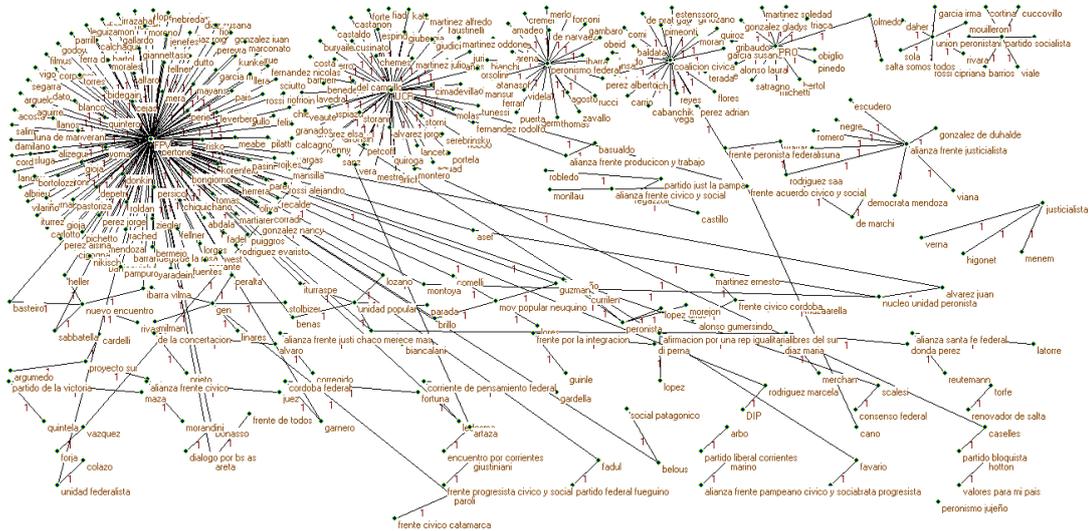


Alternativamente:

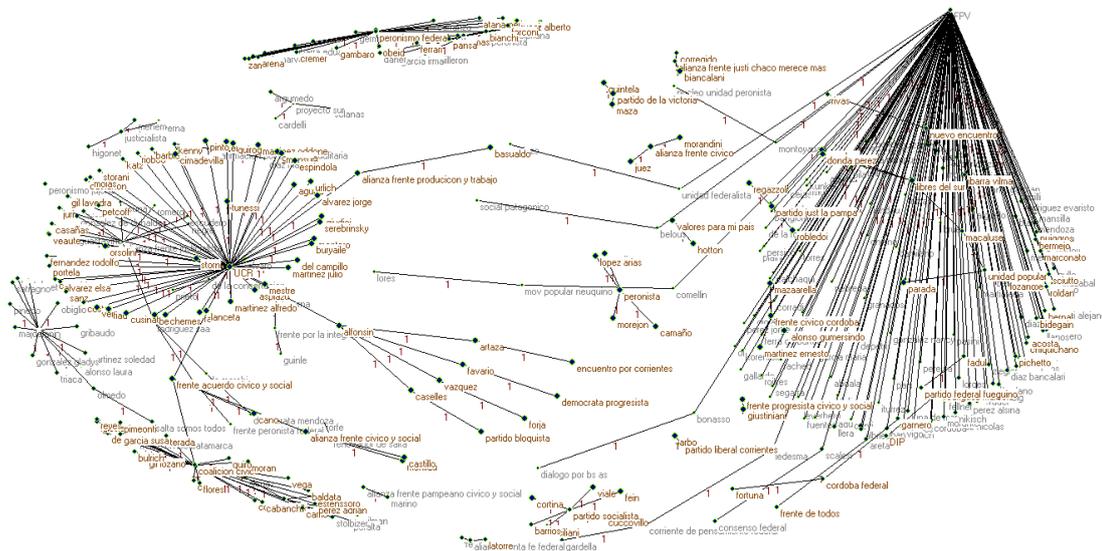


Los grafos muestran el mismo patrón que el *Nodelxl*. El FPV presenta el clique más importante y le siguen la UCR, la Coalición Cívica y el PRO. No hay conexiones entre ellos.

Cuando el sistema político es tan fragmentado, en lugar de dos partidos mayoritarios o tres, existe multiplicidad de partidos. En estos casos, se gobierna no por mayoría sino por coalición. En el siguiente grafo se visualizan algunas de las coaliciones que se produjeron.



El clique conformado por el FPV se acentúa con algunas de las alianzas marcadas en el grafo. En una imagen con 3D puede observarse esto mismo, pero con mayor claridad:



Para estudiar la cohesión de la red se utiliza el *m-slice* para analizar las subredes formadas por múltiples líneas que son de mayor relevancia por ser más institucionales que personales. Por lo tanto, se pueden definir grupos cohesivos en base a esta multiplicidad y no tanto por la cantidad de nodos vecinos.

First threshold: 0.000 step 1.000.

m	Num	Threshold
0	1	0.000 or less
1	380	(0.000-1.000]
Sum	381	

Pajek creó una partición con el número de clases correspondiente al *m-slice* más alto al cual pertenece cada vértice, 1. Alrededor de esta medida, se distribuyen 380 vértices. Luego, para representar los subgrupos cohesivos, removiendo todas las líneas y los vértices que no corresponden al primer *m-slice*, se pueden observar los componentes débiles que en la red son 25, el más grande con 170 nodos.

First threshold: 0.000 step 1.000.

m	Num	Threshold
0	1	0.000 or less
1	380	(0.000-1.000]
Sum	381	

Extracting Subnetwork according to Partition

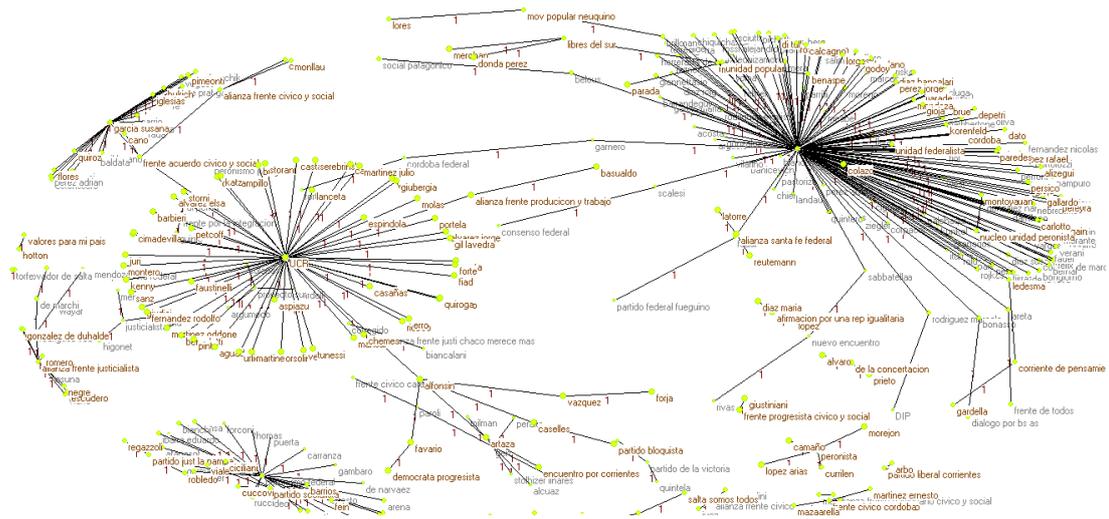
Weak Components

Number of components: 25

Size of the largest component: 170 vertices (44.737%).

Time spent: 0:00:00

Gráficamente:



Finalmente, el *hierarchical clustering* es una técnica que agrupa los vértices que son más similares. Dado que la red tiene más de cien vértices, la matriz de adyacencia no es calculada. Sin embargo, se pueden calcular índices de disimilitud, entre ellos, el d_1 analiza los vecinos de los vértices. El resultado es la creación de una jerarquía. En la red, el *cluster* con menos disimilitudes es el de la UCR. En sentido estricto, los vértices con disimilitud 0, como los que muestra dicho partido, son estructuralmente equivalentes. Es decir, tienen lazos idénticos entre ellos, cada uno de ellos y todos los otros vértices.

Análisis de la red

La estructura de la red conformada por el Congreso es una unión de subredes; la red no es un conjunto de vértices unidos entre sí sino un conjunto de subredes en torno a los partidos políticos que quedan representados. La red contiene conjuntos densos de políticos que están “pegados”, son subgrupos cohesivos. Las personas tienen ideologías similares y fines parecidos. La interacción es mayor en estos grupos que entre estos y miembros de otros partidos. Es el fenómeno de homofilia.

En la red se producen intercambios horizontales y verticales. También simétricos, en las subredes horizontales, y asimétricos, en las subredes verticales. A su vez, los intercambios son: recíprocos, entre políticos con recursos similares, intercambios que se dan “en confianza”; y redistributivos, siguiendo la relación patrón-cliente o entre actores con distinta jerarquías y recursos disimiles. Al respecto, el FPV es un clique cohesivo que mantiene intercambios horizontales y verticales, recíprocos entre los miembros del clique pero redistributivos con miembros del Congreso con menores recursos.

Estos intercambios se contextualizan en relaciones de poder o interacciones asimétricas. En este sentido, en el Congreso se observan redes de influencia y redes de dominación. Las primeras tienen su origen en la estructura de comunicación. De acuerdo al poder derivado de la influencia, el intercambio de información modifica el comportamiento de los actores a quienes llega dicha información. Los índices señalados de centralidad e intermediación señalan que el Presidente y los miembros del Congreso del partido oficialista tienen mejor flujo de información. Y los intercambios de información pueden otorgar poder a los vértices de la subred. Las redes de dominación, en cambio, analizadas mediante índices de cohesión y equivalencia estructural, se observan entre el grupo oficial, el Presidente y los partidos que forman cliques pero son menores en números. Estas redes presentan interacciones similares con actores de estas otras redes, pero no necesariamente entre ellos. Esto es, pueden discutir medidas, tratar temas, interactuar, pero sin interactuar en profundidad entre ellos.

El Presidente en la red ocupa una posición de puente importante y está conectado a los nodos de mayor peso, por lo cual tendrá mayor poder porque utiliza ese lugar como medio para transmitir mensajes. A su vez, en este contexto predominan los intercambios redistributivos. Las relaciones de poder se inscriben dentro del tipo autoritario, con mayor preponderancia de la dominación, especialmente en épocas pre-electorales. Hecho este que se relaciona en el país con fuertes ciclos políticos (Streb, 2011; Nordhaus, 1975). La dominación aumenta a medida que aumenta las atribuciones del Ejecutivo. El actor que desempeña ese rol domina a los demás ya que concentra recursos escasos que no están disponibles por oferentes alternativos, como lo sería en otras circunstancias y bajo otras reglas de juego, el Congreso.

El análisis estructural refuerza lo expuesto sobre las instituciones del Ejecutivo. Como se presentó, algunos autores consideran que los legisladores argentinos no desarrollan su carrera profesionalmente, sino que son amateurs. Esto porque no tienen incentivos, dadas las instituciones existentes. Al respecto, señalan que la reelección de los legisladores es decidida por el gobernante provincial o los jefes de partidos locales, no por los votantes del distrito. A su vez, existen restricciones débiles sobre la capacidad del Ejecutivo para emprender acciones unilaterales. Esto limita la capacidad de los legisladores de entrar en acuerdos duraderos, disminuyendo el valor de su pertenencia y reforzando la tendencia hacia carreras legislativas más cortas. De este modo, los

legisladores están en sus cargos por cuatro años, durante los cuales no se especializan en alguna comisión sino que pertenecen a muchas. El rol que desempeñan es de mero actor de veto con relación a la generación de políticas públicas, rol exclusivamente asumido en el país por el Ejecutivo. Esta constituye una diferencia importante con otros países, por ejemplo, con Estados Unidos donde los legisladores tienen un rol activo en la generación de políticas; lo cual hace del Congreso el centro de la toma de decisiones de políticas públicas (Weingast y Moran, 1983; Calvert, Moran y Weingast, 1987; Shepsle y Weingast, 1995). También, en dicho país, los congresales tienen un rol activo en lo que hace al control de la burocracia, situación ausente en Argentina, donde se presta en el Congreso escasa atención a tal ítem, un ejemplo sería la aprobación de la Ley de Presupuesto, diseñado por el Ejecutivo (Jones, Saiegh, Spiller, Tommassi, 2000).

De lo observado, la red parece indicar que el sistema, dadas las instituciones existentes, enfatiza el poder del Presidente vía las atribuciones de los legisladores, el poder de veto del Ejecutivo, la conformación de ambas Cámaras con mayoría oficialista y la estructura de la red. El Congreso parece estar de este modo sujeto al Ejecutivo y no ejecutar un rol activo en el sistema de frenos y contrapesos.

B. Un análisis empírico de las incidencias de las restricciones al Poder Ejecutivo sobre el crecimiento económico argentino

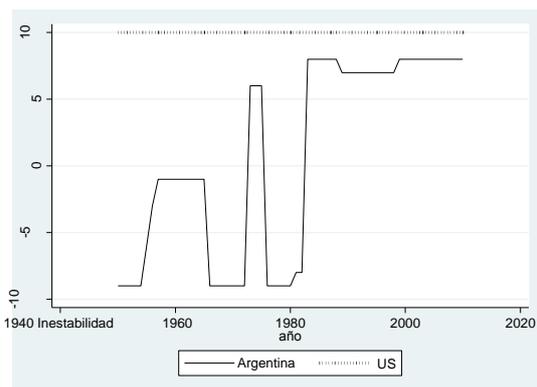
Algunas consideraciones previas

Lo expuesto deja entrever, sin lugar a dudas, la compleja relación que existe entre las variables políticas y económicas. Con el objetivo de testear la relación existente entre las restricciones sobre el Ejecutivo y el crecimiento económico se realiza una estimación econométrica. Los datos utilizados corresponden a nuevas bases de datos referidas al marco político, desarrolladas en estos últimos años. Sin embargo, los datos sobre Argentina son escasos. Por lo tanto, se debe señalar que este intento no tiene más que el objetivo de mera ilustración. Un estudio consistente con resultados robustos, dadas las bases de datos disponibles, exige un análisis de panel.

Breve descripción de las variables institucionales y algunos datos económicos de Argentina

Una comparación entre la Constitución política de Argentina y Estados Unidos mediante el índice *Polity* permite observar las distintas performances políticas de ambos países. Se utiliza el índice *Polity2* de la base de datos PolityTM IV Project, un indicador mejorado construido a partir del índice *polity* de la base original *Polity I* (Eckstein y Gurr, 1975 en Marshall, Jagers y Gurr, 2011). La unidad de análisis es *polity* o Constitución política que, según el Webster's New World College Dictionary, es la organización política o de gobierno; una sociedad o institución con un gobierno organizado; Estado, cuerpo político. Eckstein y Gurr la definen como subconjunto de la clase de los "patrones de autoridad" en donde "todos los patrones de autoridad son "equivalentes" de las organizaciones de estado". Los patrones de autoridad se definen como un conjunto de relaciones asimétricas entre miembros jerárquicamente ordenados de una unidad social que involucra la dirección de la unidad. La dirección de una unidad social involucra la definición de sus metas, la regulación de la conducta de sus miembros y la asignación y coordinación de los roles dentro de ella. Se identifican tres normas salientes como bases de la legitimidad del régimen, personal (reclutamiento del Ejecutivo), substantivo (restricciones al Ejecutivo) y participación (competencia política) (Eckstein y Gurr, 1975 en Marshall, Jagers y Gurr, 2011). En la última versión de la base de datos, *Polity IV*, se distinguen las características del régimen y la autoridad de la Constitución política del Estado efectivo del uso de la fuerzas armadas organizadas anti régimen que lo desafían, posiblemente rechazando aquella autoridad (Marshall, Jagers y Gurr, 2011).

Polity es un indicador de la Constitución política que resulta de la diferencia del índice de democracia y del índice de autocracia. Los valores que puede tomar varían entre (+10), democracia plena, y (-10), autocracia plena. El valor 0 corresponde a un interregno o anarquía, indicando situaciones de transición, las cuales frecuentemente son volátiles y fluidas. También debe considerarse el hecho de que las constituciones políticas exhiben un mix de los patrones de autoridad democráticos y autocráticos.



Fuente: Polity IV Country Reports; Polity IV: Regime Authority

Characteristics and Transitions Datasets, 2011. Elaboración propia.

Del gráfico se desprende la asimetría en el comportamiento de la organización política de Estados Unidos y Argentina. Usualmente, se ha elegido a Estados Unidos como *benchmark* en varios estudios debido a las similitudes de los regímenes de gobierno entre ambos países, ambos tienen democracias presidencialistas, y entre las constituciones políticas. Estados Unidos, para el periodo estudiado, permanece con un nivel de democracia plena, (+10); Argentina presenta una trayectoria inestable.

Sin embargo, si bien la Constitución nacional sigue el espíritu de la norteamericana, las prácticas y los hábitos argentinos siempre se han diferenciado de los americanos. Desde 1910 distintos autores coinciden en ello. Así, no faltó quien catalogase a la democracia argentina de principios de siglo de “cesarismo republicano” (Franceschi, 1910 en Floria y García Belsunce, 1975) y a las democracias latinoamericanas contemporáneas de “cesarismo democrático” (Quiroga, 2001).

Del gráfico es posible diferenciar para Argentina ocho periodos en la sucesión de gobiernos comprendidos entre los años 1950-2010:

1. Periodo 1946-1955; índice (-9). Perón gobernó y las instituciones políticas fueron restringidas por un poder personal, casi absoluto del líder, que culminó con la reforma de la Constitución en 1949. Políticas económicas intervencionistas y populistas (De Pablo, 2005; Di Tella y Dubra, 2010).
2. Periodo 1955-1965; índice (-6) en 1955, (-3) en 1956, (-1) entre 1957 y 1965. Paradójicamente, el golpe de Estado de 1955, con la anulación de la Constitución reformada, incide sobre la Constitución política aumentando el nivel de la democracia. A la culminación del gobierno militar de Aramburu en 1958 le sucede el reinicio de la etapa constitucional de gobierno con los

presidentes electos Frondizi (1958-1962), Guido (1962-1963) e Illia (1963-1966). Se observa que no fue una etapa sólida en las instituciones democráticas, ningún Presidente culminó su mandato presidencial conforme el límite temporal constitucional. Durante el gobierno militar cambió el régimen económico hacia uno similar al anterior al gobierno de Perón, orientado hacia las actividades agropecuarias. A continuación, los gobiernos constitucionales siguieron una política a favor de la radicación de capitales extranjeros (leyes de inversiones extranjeras directas, promoción industrial y contratos petroleros), nacionalización del petróleo, monopolio de YPF, y de la industria siderúrgica y química. La política económica seguida se alineó más con el gobierno peronista que con la década del 80.

3. Periodo 1966-1972; índice (-9). Golpe militar que destituyó a Illia en 1966, de la mano de Onganía, siguiéndole Levingston (1970-1971) y Lanuse (1971-1973). El golpe fue resultado de una revolución aséptica, fría, racional, una revolución institucional (Botana, Braun y Floria, 1973 en De Pablo, 2005). El gobierno siguió los lineamientos de una política enfocada en el sector público y la protección industrial. Numerosas leyes y decretos sancionados tendieron a consolidar el sector público. Así, el gasto público aumentó 83.4% en términos nominales entre 1966 y 1969 (De Pablo, 2005).
4. Periodo 1973-1975; índice (+6). En 1973 Cámpora asumió la presidencia, tras los comicios del 11 de marzo, como representante del partido Frente Justicialista de Liberación construido en torno al peronismo. La época se caracterizó por la turbulencia social entre la cual la guerrilla tenía una participación activa. Enfrentamientos armados en Ezeiza, al arribo de Perón al país, fueron el prologo de una crisis de gobierno que terminó con las renuncias de Cámpora y su vicepresidente Lima. Se aplicó la Ley de Acefalía 252 con la cual ocupó el gobierno Raúl Lastiri, debido a la ausencia del presidente del Senado. El 23 de septiembre de 1973, Perón y su esposa, María Estela Martínez (Isabelita), ganaron con el 62% de los votos. Esta época consagró un líder diferente del jefe sectario de sus gobiernos anteriores, sus propósitos eran fundar una democracia republicana, representativa, federal y social. Perón murió el 1 de julio de 1974 y la vicepresidente asumió la presidencia. Permaneció en el cargo hasta marzo de 1976. Las políticas económicas eran redistributivas, sin cambios importantes en

la estructura económica. En general, todas las políticas económicas tendían a solucionar desequilibrios de la balanza de pagos y la inflación siendo de naturaleza cortoplacista.

5. Período 1976-1980; índice (-9). El “Proceso” comenzó con el golpe de estado del 24 de marzo de 1976 y culminó en 1982, año en el que se realizaron las elecciones democráticas que consagraron a Alfonsín presidente. Las políticas fueron ortodoxas, constituyeron programas orgánicos de reorganización de la sociedad y de redistribución del poder en un contexto autoritario que excluyó las corrientes mayoritarias de la sociedad (Ferrer, 1980^a en De Pablo, 2005).
6. Período 1983-1988, índice (+8). Sistema democrático, gobierno radical, aumentan los índices correspondientes al ejercicio de la democracia en el país. Las políticas económicas fueron en su mayoría cortoplacistas, tendientes a controlar la inflación.
7. Período 1989-1998; índice (+7). Presidencias de Menem, incremento del poder del Ejecutivo, particularmente luego de la reforma constitucional de 1994. Cambio de régimen económico, apertura de la economía, privatización de empresas públicas, desregulación.
8. Período 1999-2010; índice (+8). De la Rúa (1999-2001), Puerta (2001), Rodríguez Saa (2001) y Camaño (2001); Duhalde (2002-2003); N. Kirchner (2003-2007); C. Kirchner¹³ (2007-2011). Época signada por la crisis económica, incertidumbre política y pérdida de legitimidad del gobierno ante los ciudadanos. Cambio de régimen económico. A partir de este periodo la economía volvió a transitar hacia un régimen económico con prioridad e injerencia estatal en la actividad económica. Políticas intervencionistas y populistas.

A continuación se presenta una tabla con los datos estadísticos (media, desvío estándar, valor mínimo y máximo) para ambas variables:

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
polityUS	62	10	0	10	10
polity2	61	.7377049	7.388959	-9	8

polity2: Argentina- polityUS: Estados Unidos

¹³ No hay datos disponibles para el periodo 2007-en adelante.

Para Estados Unidos el índice de Constitución política no presenta variabilidad en el periodo analizado. El nivel es el máximo que puede tomar. Los datos para Argentina, en contraposición, presentan una media de 0.73 con variabilidad aproximada de 54.6, fluctuando entre un mínimo de (-9) y un máximo de (+8), nunca obteniendo el máximo nivel de (+10).

Una comparación entre el índice de Constitución política y las restricciones sobre el Ejecutivo se hace a continuación. El índice POLCONV es una medida resumen que incluye las restricciones del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, tanto *de jure* como *de facto*, e incorpora una medición de la fragmentación entre los poderes Legislativo y Judicial. Por tanto, el índice es un indicador de los cambios de las políticas económicas, derivado de su construcción. El índice se detalla en el anexo. El POLCONJ es una medida de las restricciones del Poder Judicial sobre el Ejecutivo.

Los datos disponibles para Argentina para el Poder Legislativo corresponden a los años 1966-2007; para el Poder Judicial los datos comprenden el periodo 1960-1994. El índice igual a (0) indica que el poder Ejecutivo no tiene restricciones, lo que se condice con un aislamiento del Ejecutivo máximo, es decir, el poder unilateral del poder Ejecutivo es considerable.

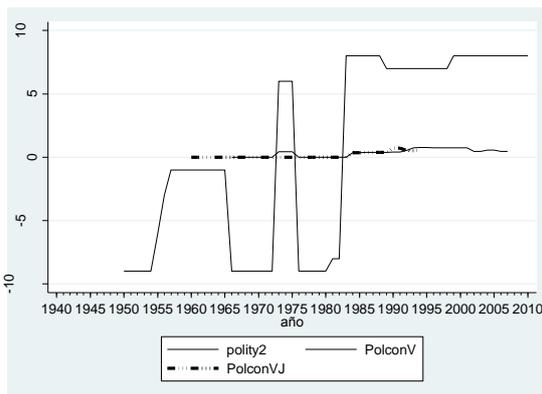
Los datos que se presentan a continuación son la media, el desvío estándar y los valores máximos y mínimos que pueden tomar estos índices. Donde *polconv*: restricciones del Legislativo sobre el Ejecutivo-*polconvj*: restricciones del Poder Judicial sobre el Ejecutivo.

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
polconv	42	.3478116	.291192	0	.766589
polconvj	35	.1503166	.2369111	0	.7114981

Los valores mínimos son cero, los máximos alcanzan para ambos índices cifras aproximadas a 0.7. La media para el índice Legislativo es casi el doble del promedio de restricciones aplicadas por el Poder Judicial (0.35 versus 0.15). Sin embargo, la dispersión es mayor para las restricciones legislativas. La variabilidad en las restricciones del Judicial es aproximadamente un 18% menor a la variabilidad en el Poder Legislativo. Teóricamente, una explicación podría estar dada por el hecho de que la Corte Suprema tiene incentivos para actuar como cuerpo, ya que sus miembros

buscan tanto su reputación personal como la de la Corte. Además, tienden a apoyar al Presidente porque éste designa los miembros de la Corte, pero principalmente porque es el Ejecutivo quien implementa los dictámenes del Poder Judicial (Corwin, 1984 en Moe y Howell, 1999; Moe y Howell, 1999).

El Poder Legislativo no tiene incentivos para actuar como cuerpo. Sus miembros tienden a seguir estrategias individualistas, no cooperativas. Las preferencias de los diputados y senadores quedan determinadas, antes que por cuestiones de índole nacional, por las preferencias de sus apoyos locales. Un punto a considerar aquí es que es el Presidente quien diseña las políticas económicas quedando para el Congreso un espacio pequeño para su oposición, lo cual se daría en caso de que la política fuese inconstitucional. Asimismo, en Argentina, aún cuando los presidentes han tenido mayorías en las Cámaras, se han valido de los decretos de necesidad y urgencia, alegando estados de emergencia y/o la necesidad de rapidez resumida en la frase “no hay tiempo”. Además, si el Legislativo está compuesto por miembros de igual ideología que el Ejecutivo, la estrategia de aceptar será dominante. Por último, la estrategia óptima del Presidente es la administrativa, lo cual le permite aventajar al Congreso, dados sus problemas de acción colectiva. En el país, como se indicó, la “administración” que hace a la naturaleza ejecutiva es un término vago que introduce laxitud en la norma constitucional de tal manera que abre al Ejecutivo un amplio y multiforme espectro de acción.



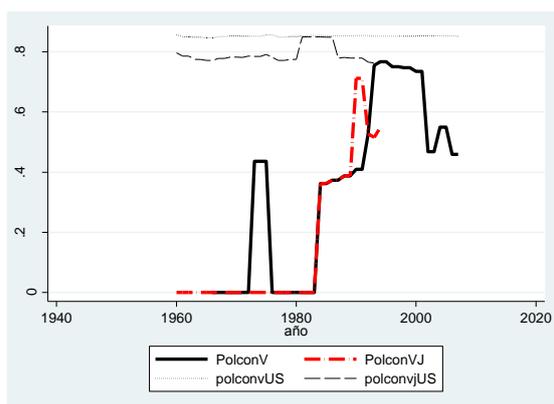
En el gráfico se observa el índice *polity2*, anteriormente expuesto. Luego, el índice *polconV*: restricciones del Legislativo sobre el poder Ejecutivo- *polconVJ*: restricciones del Poder Judicial sobre el poder Ejecutivo.

El índice correspondiente al Legislativo es nulo para el periodo 1966-1972, periodo 3 individualizado en el gráfico de la Constitución política, y para el periodo 1976-1983,

periodo 5-6. El índice de la Constitución política alcanza en estos casos su valor mínimo (-9). En estos periodos los gobiernos eran *de facto*. El valor máximo lo alcanza en los años 1994-1995, luego de la reforma constitucional. Esto se corresponde con la disminución del índice de Constitución política, indicando un incremento en las atribuciones del Ejecutivo. Se mantiene en valores cercanos en el periodo 1996-2000, luego se reduce, aunque los valores para el periodo 2002-2007 son mayores a los experimentados entre 1984-1991, más cercanos a la media. El incremento de las restricciones legislativas que comienza en 1993 corresponde a la primera presidencia de Menem (1989-1995). A pesar de las restricciones, y dada la oposición, el Presidente llevó adelante las reformas propuestas mediante decretos de necesidad y urgencia. Así, este instrumento, ausente en la Constitución americana, expande el poder presidencial atribuyéndole un grado de autonomía importante.

Las restricciones del Poder Judicial son nulas para el periodo 1960-1983, alcanzan su valor máximo en los años 1990 y 1991. En igual forma que el índice para el Legislativo, para el periodo 1992-1994 los valores, aunque son menores al máximo, son mayores a los índices registrados para el periodo 1984-1989.

Asimismo, se puede comparar la performance de ambos índices de restricción política entre Argentina y Estados Unidos. El gráfico a continuación expone las diferentes trayectorias de las variables.



Las restricciones del Congreso sobre el Ejecutivo norteamericano son mayores a las mismas restricciones sobre el Ejecutivo argentino. Además, los valores son relativamente constantes, manteniéndose por encima de (0.8). Por su parte, las restricciones de la Corte Suprema son mayores a las experimentadas por el Poder Judicial argentino.

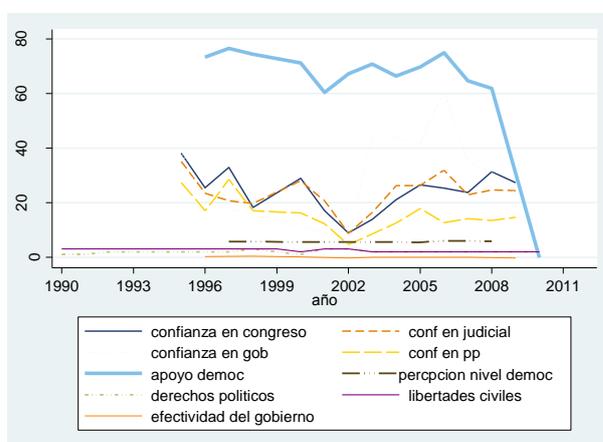
Valores medios, desvíos, mínimos y máximos

variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
polconvUS	48	.8520032	.0022345	.845961	.8569102
polconvjUS	35	.7903668	.0280797	.762144	.8495053
polconv	42	.3478116	.291192	0	.766589
polconvj	35	.1503166	.2369111	0	.7114981

Se aprecian en la tabla adjunta las diferencias entre ambos países. La media para Estados Unidos en las restricciones legislativas es superior al doble de la media para Argentina. Y el desvío es menor. Con relación a las restricciones judiciales, la media es más del doble de la media para Argentina aunque el desvío es similar.

Otra diferencia importante entre ambos países es la ausencia de valores mínimos nulos en Estados Unidos. Las restricciones tienen valores mínimos cercanos a uno. En ningún caso son inferiores a 0.70. Así, los valores mínimos para Estados Unidos son mayores, en ambos índices, para los valores máximos de Argentina.

Un análisis de las preferencias del público indica un cambio progresivo en las preferencias políticas. Los datos disponibles de estos indicadores se limitan al periodo 1995-2010.



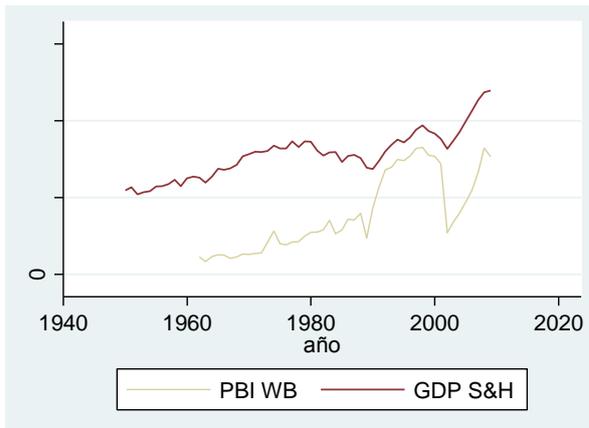
Fuente: CEPAL, elaboración propia

El apoyo a la democracia sufrió una importante disminución a partir del 2006. En esa misma fecha la confianza en el Poder Judicial también presenta un punto de inflexión. Los partidos políticos tienen su valor mínimo en 2002 y a partir de esa fecha la tendencia es ascendente. De modo que la performance económica se ha deteriorado en los últimos años, y esto, pareciera, ha incidido en las preferencias de los ciudadanos.

Las series económicas ponen de manifiesto la performance económica.

Flavia Gabriela Poinsot

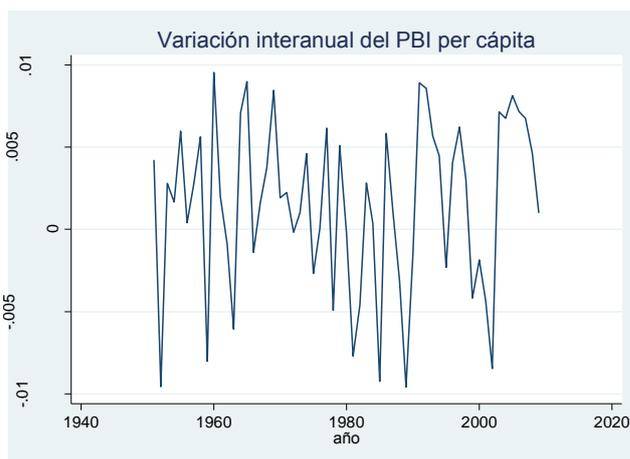
PBI real per cápita Banco Mundial versus Summer and Heston



Fuente: Banco Mundial, 2012- Summers , Heston y Aten, 2012- Elaboración propia-

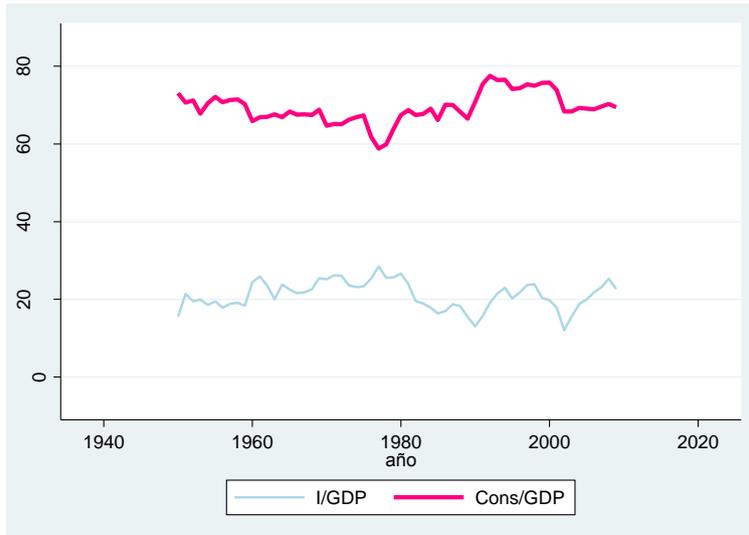
El producto interno bruto a precios constantes para el periodo 1950-2011 manifiesta un incremento importante desde 1990 cayendo casi al mismo nivel en 2002. Ambas series presentan movimientos oscilantes de la producción. La tendencia temporal del PBI no es de crecimiento sostenido sino que presenta ascensos y descensos.

Finalmente, la variación interanual del PBI indica que en el periodo comprendido, el PBI aumentó y disminuyó, llegando a un máximo de 0.009541 y a un mínimo de (-.0095975), alrededor de una variación promedio de 0.0015.



variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
growth	59	.0014876	.0052375	-.0095975	.009541

El consumo y la inversión, como porcentaje del PBI



Fuente: Banco Mundial, 2012- Elaboración propia

El consumo muestra una trayectoria con tendencia a la baja hasta 1980, el cual es un punto de inflexión. A partir de 1980, la tendencia es a la suba. Paralelamente, la inversión muestra el mismo patrón, a la inversa, presentando una tendencia hacia la suba hasta 1980, punto desde el cual desciende. Entre 1990-2002 ambas variables aumentan. Sin embargo, el consumo permanece en niveles altos mientras la inversión comienza a descender hacia 1999, llegando en 2002 a un punto mínimo luego del cual se recupera. También debe notarse la participación del consumo en el PBI relativamente alta, en comparación con la de la inversión. El consumo, en promedio, se mantiene por encima del 60% del PBI; la inversión aumenta por encima del 20% hacia fines de la década del 70, alcanzando cerca del 29% del PBI, pero luego desciende sin recuperar ese nivel.

Las medidas resumen para estas variables son:

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
kc	60	69.30967	3.929392	58.83	77.54
ki	60	21.06417	3.577921	11.99	28.49

El consumo, con una participación promedio del PBI del 69%, alcanza un valor mínimo de 58.83 en 1977. La inversión tiene una participación promedio del PBI cercana al 21%. El valor máximo lo alcanza en 1977. La variabilidad, similar en ambas variables, es sensiblemente menor en la participación de la inversión en el PBI.

Un análisis convencional- Estimación econométrica

Especificación del modelo y metodología de estimación

El análisis de regresión tiene como objetivo ilustrar la incidencia de las restricciones políticas sobre el crecimiento. La ecuación de regresión a ser estimada es la siguiente:

$$Y_t - Y_{t-1} = \beta_0 Y_{t-1} + \beta_1 (Y_{t-1} - Y_{t-1}^T) + \beta_2 X_t + \beta_3 W_t + e_t$$

Donde Y_t representa el logaritmo del producto per cápita del país en el momento t , de manera que $(Y_t - Y_{t-1})$ representa la tasa de crecimiento entre los periodos t y $t-1$. Trabajar con la primera diferencia constituye la práctica habitual. Sin embargo, otros autores postulan el trabajar con el PBI per cápita en niveles, pues es el nivel el que recoge el efecto acumulado de largos periodos de crecimiento económico (Hall y Jones, 1999). Establecer como variable dependiente la tasa de crecimiento expresada como la diferencia de los logaritmos del PBI per cápita es resultado de la aproximación lineal logarítmica del modelo de Ramsey, Cass y Koopmans (Barro y Sala-i-Martin, 1995).

Se asume que el nivel alcanzado por el PBI en el año previo influye en el crecimiento del PBI corriente debido a la forma cíclica del crecimiento, porque los factores que afectan al crecimiento o decrecimiento en el periodo anterior pueden afectar al PBI del periodo en curso.

Se incluye como variable explicativa el término $(Y_{t-1} - Y_{t-1}^T)$ que representa la brecha del producto del país. En el cálculo de la brecha del producto se hace uso de una medida del producto potencial calculada a partir del filtro de Baxter y King. Su inclusión en la ecuación de regresión tiene una triple finalidad. Primero, tiende a controlar los movimientos cíclicos que se puedan producir durante el periodo bajo análisis a fin de diferenciar la convergencia condicional de la reversión cíclica. Asimismo, corrige también el efecto de los ciclos que pudieran tener una duración superior a 5 años. Por último, considera el efecto “*cleaning-up*”, propuesto por Schumpeter, por intermedio del cual pequeñas recesiones podrían tener un efecto positivo sobre la productividad al eliminar a las empresas menos eficientes (Loayza y Soto, 2002).

La brecha del producto mide la diferencia entre el producto efectivo, real u observado y el producto potencial. La brecha del producto o gap de producción se identifica con el componente transitorio. Por su parte, la tendencia estimada del producto potencial en el mediano plazo ayuda a determinar el sendero del crecimiento sostenible. Esto porque el

producto de tendencia es la parte del producto efectivo que no corresponde a elementos coyunturales y transitorios. El mismo se define como el nivel de producción máxima que un país puede alcanzar con el trabajo, capital y tecnología existentes, sin provocar presiones inflacionarias. Mientras, el producto efectivo es el nivel de producción alcanzada por una economía en un determinado periodo de tiempo. De esta forma, el producto de tendencia se refiere a una medida del nivel de producción de la economía en el largo plazo (Rodríguez y Rodríguez, 2008). En el anexo se muestran gráficas de la tendencia y del producto efectivo versus la tendencia.

Para estimar el modelo de crecimiento económico desarrollado en el trabajo el conjunto de las variables explicativas X está formado por el capital, representado a través de la participación de la inversión en el PBI y del precio de los bienes de capital. El capital humano no se incorpora porque los datos indicadores del nivel de capital humano, como matrícula primaria, secundaria y terciaria, si bien están disponibles en algunas bases de datos, no cubren el periodo analizado en el trabajo, existiendo datos disponibles en diversas bases hasta el año 1997/2000 (Barro y Lee, 2010; Lau, Jamison y Louat, 1991; Lau, Bhalla y Louat, 1991; Nehru, Swanson y Dubey, 1995). Esto indica que el análisis de la incidencia de dichas variables sobre el crecimiento debe llevarse a cabo con un panel incluyendo gran cantidad de países. Más aún luego de trabajos que han determinado la robustez de algunas variables (Sala-i-Martin, Doppelhofer y Miller, 2003 en Chirinos, 2007).

Luego, W es un vector de determinantes del crecimiento. Entre estos se consideran variables de naturaleza estructural como el consumo del sector público. Las variables consideradas son el gasto público como porcentaje del PBI y el consumo del gobierno para actividades del tipo de bien público como la policía. El comercio internacional se representa vía las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Las características socio demográficas se incluyen con el crecimiento poblacional. Finalmente, para medir la incidencia de la calidad institucional sobre el crecimiento se agregan índices relacionados con las restricciones, tanto *de facto* como *de jure*, al Ejecutivo. Las variables incorporadas miden las restricciones del Legislativo y del Judicial sobre el Ejecutivo, indicando de esta forma la probabilidad de cambios de políticas económicas de acuerdo a las preferencias del Ejecutivo. En el apéndice se explica la construcción de la medida institucional utilizada.

Los datos se obtuvieron de las bases de datos de Summer, Heston y Aten (Summer, Heston, Aten, 2011); Keefer (Keefer et al, 2010) y Heinisz (Heinisz, 2010).

Estimación

En general, la calidad institucional es endógena y está sujeta a errores de medición. Por lo tanto, una estimación OLS simple no sería correcta pues daría estimadores inconsistentes. En línea con otros trabajos, se realiza una estimación con variables instrumentales, utilizando los instrumentos recientemente identificados en la literatura.

La metodología seguida es una regresión simple con OLS, una regresión TSLS y una estimación GMM. Esto para asegurar la robustez de los resultados. Desde el punto de vista econométrico, la estimación GMM es la más defendible ya que elimina el problema de endogeneidad produciendo estimadores más robustos cuando se utilizan más de un instrumento para la variable endógena. Para instrumentar la variable endógena los instrumentos utilizados son las constricciones de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y de la Corte Suprema.

Resultados

La tabla en la siguiente página muestra los resultados obtenidos con las distintas técnicas.

Las variables tienen el signo esperado. Con relación a las variables institucionales, los coeficientes estimados con GMM son estadísticamente significativos para el caso de las restricciones legislativas. Luego, un aumento en el índice de la factibilidad de cambio de políticas dado por las restricciones legislativas, *ceteris paribus*, aumentaría el crecimiento económico. Si el Poder Legislativo expandiera sus restricciones hacia un nivel como el de Suecia o Italia, la tasa de crecimiento aumentaría en 1.82%. Si lo hiciera hasta alcanzar un valor similar al de Estados Unidos o Australia, la tasa de crecimiento aumentaría 2.23%.

Asimismo, la tasa de crecimiento es elástica respecto a esta variable. Un incremento del 1% en las restricciones legislativas, aumenta la tasa de crecimiento 1.59%.

	modelo TSLS b/se/t	modelo GMM b/se/t
polconv	0.035 (0.03)	0.057* (0.03)
logrgdp111	1.168 (0.11)	2.245 (0.11)
gap	-0.443*** (0.00)	-0.437*** (0.00)
logki	-4.209 (0.07)	-3.947 (0.06)
logpi	0.000** (0.01)	0.000** (0.01)
logkg	-0.002 (0.10)	-0.001 (0.04)
loggccvr	0.107 (0.00)	-0.105 (0.00)
logexpx	-0.100* (0.04)	-0.096* (0.04)
logimpk	-2.595 (0.00)	-2.335 (0.00)
logppop	-0.010*** (0.00)	-0.009*** (0.00)
	-4.111 (0.04)	-4.731 (0.04)
	0.177*** (0.04)	0.166*** (0.04)
	4.278 (0.01)	4.232 (0.01)
	0.019 (0.04)	0.008 (0.03)
	0.469 (0.07)	0.237 (0.06)
	0.111 (0.07)	0.062 (0.06)
	1.522	1.022

modelo GMM-elasticidades

	raw b/se
polconv	1.594361 (1.105726)
logki	6.740627 (16.32634)
logpi	-5211131 (5.062784)
logkg	-15.86116 (8.935487)
loggccvr	-9.797715 (4.770838)
logexpx	331.1783 (170.4054)

A continuación se presenta una tabla de países a efectos ilustrativos que describe un subconjunto de países y sus respectivos índices de restricciones legislativas para el año 2007. De la muestra se observa que los países desarrollados tienen índices más elevados que el resto. Asimismo, los países latinoamericanos presentan mayor dispersión en los datos y algunos países tienen niveles bajos de restricción. No se puede determinar una relación causal entre las restricciones y el crecimiento, pero al menos se puede decir que existe correlación entre ambos. Las estimaciones econométricas con datos de panel confirman que las restricciones inciden positivamente en el crecimiento (Henisz, 2000; Barro, 1996). Se debe señalar que para Argentina son escasos los datos sobre las restricciones del Poder Judicial, por tanto en las regresiones no explicaba la tasa de crecimiento.

	PaisesW	restri~W	LA	restri~A
1.	Australia	.8661	Argentina	.4596
2.	Austria	.7582	Uruguay	.4671
3.	Belgica	.891	Bolivia	.3967
4.	Canada	.8632	Brasil	.7353
5.	Dinamarca	.7734	Chile	.7753
6.	Alemania	.8474	Colombia	.6933
7.	Italia	.7727	Costa Rica	.7052
8.	Corea del sur	.7437	Dominicana	.3682
9.	Grecia	.3635	Ecuador	.114
10.	Suecia	.77	Guatemala	.1414
11.	Suiza	.85527	Guyana	.4
12.	Reino Unido	.7461	Nicaragua	.76
13.	Estados Unidos	.8512	Panamá	.44
14.	.	.	Paraguay	.3657
15.	.	.	Peru	.4943
16.	.	.	Venezuela	.046
17.	.	.	.	.

variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
restriccio~W	13	.7770592	.1349176	.3635	.891
restriccio~A	16	.4601313	.2307853	.046	.7753

Conclusiones

Argentina ha experimentado estos últimos años una trayectoria errática de crecimiento. Lo mismo, a grandes rasgos, puede afirmarse de los países latinoamericanos. En el plano político, estos países están signados por inestabilidad política hallando difícil el incorporar las instituciones democráticas en sus sistemas políticos. En general, a lo largo del tiempo persisten estructuras de gobierno autocráticas subyacentes en instituciones democráticas, que son entonces más de forma que de sustancia. Como si esto fuera poco, el pobre desempeño político y económico ha influido significativamente en las pautas político-culturales de la nacionalidad argentina, deteriorándose progresivamente el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones políticas (Barreda, 2002).

Las características institucionales en Argentina determinan una estructura de gobierno que dificulta la implementación de políticas económicas de largo plazo (Spiller y Tommasi, 2000). Por otra parte, las instituciones son frágiles e inestables impidiendo un correcto aprendizaje colectivo. El espíritu de la constitución, lejos de encontrar una expresión fehaciente en las prácticas y hábitos políticos, se halla distorsionado a través de un poder Ejecutivo sobredimensionado con un amplio poder unilateral. Al respecto, algunos autores remarcan que las características constitucionales implicarían más una hiper-fragmentación que una hiper-concentración de poder en el Ejecutivo (Spiller y Tommasi, 2000).

Sin embargo, no se pone en tela de juicio que la aceptación de determinadas prácticas políticas, habilitadas explícitamente tras la reforma constitucional de 1994, generarían inestabilidad por vulnerar las prácticas esperadas por los agentes económicos, aumentando la incertidumbre. En tal sentido, se pueden nombrar los decretos de necesidad y urgencia, las delegaciones más allá de las estipuladas a la naturaleza del poder Ejecutivo, la declaración de los estados de emergencia, todo lo cual es consecuencia de los mismos actores involucrados.

Lo expuesto entonces deja al descubierto que desde sus inicios el país, lejos de aumentar la brecha entre las prácticas iniciales tildadas de autocráticas, ha permanecido, al menos en el plano político, en una situación estanca. Por ejemplo, hacia 1910 Franceschi señalaba que: “Desde 1810 hasta ahora no se ha puesto realmente en práctica

el régimen democrático y un cesarismo republicano es el que nos gobernó”. También señalaba la pérdida de fe en la democracia por parte del pueblo a la vez que subrayaba los altos costos del régimen federal, en comparación con el unitario. Agregaba que los ideales de las clases dirigentes eran la ociosidad, la concupiscencia del poder, del placer o de la fortuna. Y terminaba: “Dios quiera que los llamados mañana a la vida, al celebrar el segundo centenario de nuestra autonomía como nación, puedan celebrar el primer centenario de interna, progresista y pura democracia argentina...” (Franceschi, 1910 en Floria, García Belsunce, 1975).

Con relación a la delegación, para igual fecha, algunos autores señalan que el Congreso respondía a las características del sistema y, en general, una de sus estrategias consistía en ampliar las delegaciones de autoridad del Ejecutivo en algunas ocasiones, garantizando una discreción presidencial sustancial (Matienzo, 1912 en Floria y García Belsunce, 1975).

En la actualidad, los analistas, al referirse a Latinoamérica, hablan de “democracias delegativas” o “cesarismo democrático” (Quiroga, 2001), para indicar que, quien sea el que gana la elección presidencial, tiene el derecho a gobernar como lo crea conveniente, limitado sólo por la realidad de las relaciones de poder existentes y por las limitaciones temporales impuestas por la Constitución a su mandato de gobierno (O’Donnell, 1994 en Cheresky, 2001). Por su parte, algunos juristas señalan la debilidad en los mecanismos de control entre poderes, o, directamente, la ausencia del control Legislativo respecto de la adecuada y acorde competencia institucional del Presidente y su jefe de ministros (Barreda, 2002; Morello y Ramírez, 2004).

Las imperfecciones afloran también en la relación Ejecutivo-congreso. A los problemas de acción colectiva inherentes al legislativo, se suman la falta de profesionalidad en los miembros del Congreso, su falta de experiencia y capacidad de análisis, todo lo cual potencia la delegación hacia el poder Ejecutivo (Spiller y Tommasi, 2000). Por su parte, el Poder Judicial no muestra una posición claramente independiente del poder Ejecutivo. Ello puede responder a los incentivos que explicarían las estrategias seguidas por esta rama del poder.

Como resultado, las políticas económicas adoptadas fluctúan de acuerdo al gobierno de turno. La inconsistencia temporal de las políticas ha dado lugar a expectativas negativas

en los agentes, quienes se han habituado al cambio de reglas de juego que suceden a las elecciones presidenciales. La no operatividad en los hechos del sistema de frenos y contrapesos significa la aceptación implícita de estas reglas de juego informales. Es interesante señalar que las creencias de los argentinos favorecen las políticas populistas e intervencionistas. Particularmente, una creencia errónea sobre los factores conducentes al crecimiento económico sería uno de los motivos detrás de las elecciones de todos aquellos Presidentes que desean impulsar el proceso con fuertes políticas macroeconómicas de demanda.

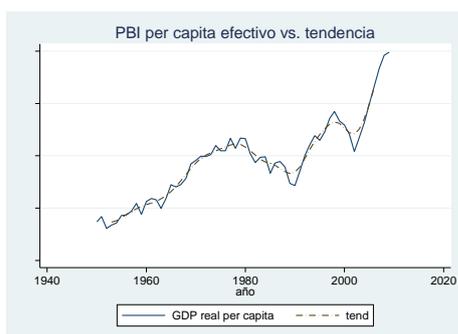
La estimación econométrica permite inferir que el incremento en las restricciones legislativas aumentaría la tasa de crecimiento económico. Cuanto mayor es el incremento en las restricciones, más se aceleraría la tasa de crecimiento. Sin embargo, debe aclararse que la muestra para Argentina conforma un conjunto de datos que puede resultar poco representativo. Lo indicado es realizar una estimación con datos de panel. Algunas estimaciones ya realizadas afirman la hipótesis expuesta de que a mayores restricciones legislativas y judiciales corresponderían aumentos de la tasa de crecimiento en el país. A su vez, los estudios demuestran que los cambios en los índices de restricción repercuten negativamente en la tasa de crecimiento (Henisz, 2000).

El análisis de la relación Ejecutivo-legislativo, por otra parte, pone de manifiesto el alcance del Ejecutivo. La homofilia y demás características analizadas jugarían un rol preponderante en las instituciones informales, como lo son las reglas no escritas y la estructura de poder derivada de los lazos analizados en la red. Por último, es llamativa la fragmentación presente en el sistema partidario argentino. Por tanto, un análisis más exhaustivo debería considerar dicha fragmentación y su evolución en el tiempo para poder cuantificar correctamente su impacto en el análisis Ejecutivo-legislativo.

El conjunto de instituciones es un factor importante a la hora del diseño e implementación de las políticas. El hecho de ser consideradas actualmente como el vehículo que transporta a las políticas, el papel que se les asigna como instrumentos de compromiso y, de allí, su inferencia sobre los resultados económicos ameritan posteriores investigaciones sistemáticas con el objetivo de ampliar los conocimientos al respecto. Un punto a considerar es la endogeneidad de las instituciones y su relación con factores culturales e ideológicos. También deberían considerarse el papel e incidencia de las instituciones informales. No obstante, lo expuesto señala que las

instituciones importan e inciden, dando lugar a efectos secundarios no esperados ni buscados.

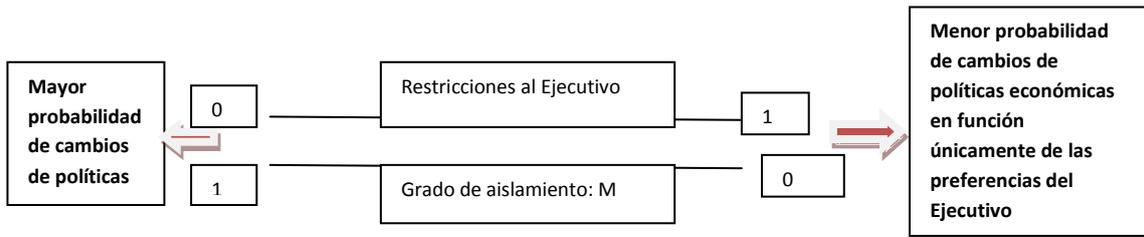
Apéndice-Capítulo 5



Índice POLCON- Metodología de Henisz

Henisz (Henisz, 2010) fundamenta su trabajo en los fundamentos teóricos de trabajos de la ciencia política positiva que utilizan la modelización espacial para demostrar que los resultados de las políticas son resultado de la estructura política. Siguiendo la literatura al respecto, el autor asume que los cambios de política producen incertidumbre y menores niveles de inversión y crecimiento. La variable de interés para el inversor es el grado de independencia de un actor político, esto es, hasta dónde dicho actor está restringido en sus elecciones de políticas futuras. Entonces, y en línea con el modelo desarrollado en el trabajo, el autor señala que los inversores se enfrentan a incertidumbre porque las preferencias del Ejecutivo pueden cambiar o porque el Ejecutivo puede ser reemplazado por otro con preferencias completamente diferentes.

Luego, simplifica la estructura del sistema político para enfocarse en la cantidad de vetos independientes y la distribución de las preferencias de los actores políticos. La discreción política que identifica en el modelo equivale al grado de aislamiento del Ejecutivo del trabajo. Donde, la discreción máxima es el poder unilateral máximo, esto es, el nivel mínimo de restricción (0).



Y la variable para el inversor se calcula como uno menos el rango esperado de políticas sobre las cuales puedan ponerse de acuerdo los actores políticos con veto para cambiar el *estatus quo*. A medida que aumentan los actores con veto, aumentan las restricciones para el Ejecutivo.

Primero considera el veto *de jure*. La primera medida es la diferencia esperada entre las preferencias de dos actores políticos cualesquiera, que viene dada por la formula:

$$\frac{1}{n+2} \text{ (Rice, 1995)}$$

Donde n es la cantidad de actores. Si se tiene al Ejecutivo y un sistema Legislativounicameral, la medida será $\frac{1}{4}$. Y, para este caso, el autor desarrolla un juego donde son posibles seis resultados. A medida que aumenta el rango en el cual estos actores puedan ponerse de acuerdo, aumenta la discreción del Ejecutivo. Además, en las situaciones en las cuales existe un solapamiento de las preferencias del Legislativo y Ejecutivo, las soluciones son cerradas y sus valores exactos dependerán de quién mueva primero (o ultimo) y los costos relativos del control de cada uno. Finalmente, la suma de todos los resultados de los juegos es el nivel esperado de las restricciones políticas. Entonces, el rango de resultados sobre los cuales puedan los actores ponerse de acuerdo para cambiar el *estatus quo* se usa como una medida de la discreción política. Y, a medida que aumenta el conjunto de políticas en que ambos actores puedan ponerse de acuerdo, disminuye la credibilidad de cualquier política.

Pero existe, de la práctica política, el veto *de facto*. Este supone la consideración de medidas alternativas. Se considera la alineación que puede ocurrir entre el Ejecutivo y el legislativo, función de la dominancia de los partidos políticos en cada rama. Si, por ejemplo, el partido que controla el Ejecutivo es el mismo que tiene mayoría en la cámara, se alinean y aumenta la discreción política. También se debe considerar la naturaleza de la mayoría del legislativo. Si esta es homogénea, los costos de negociación son menores y es más probable la alineación con el Ejecutivo. Pero si es heterogénea, lo cual puede ser por fragmentación y/o polarización, los costos de la

negociación son elevados, las coaliciones son difíciles de lograr y los problemas de acción colectiva son importantes.

Un extenso cuerpo de la literatura en ciencias políticas enfatiza el problema de los costos de formar y mantener coaliciones. En estos, la tasa de convergencia se basa sobre la extensión de la fraccionalización del Congreso (Rae y Taylor, 1970). La fraccionalización del Legislativoes aproximadamente igual a la probabilidad de que se obtengan, aleatoriamente, dos congresales de partidos distintos. La formula es:

$$1 - \sum_{i=n}^N \left[\frac{(n_i - 1) \frac{n_i}{N}}{N - 1} \right]$$

Donde N es el total de asientos en la legislatura; n es el número de partidos y n_i es la cantidad de asientos obtenidos para el partido i-ésimo.

Combinando el veto *de jure* con el veto *de facto*, el autor obtiene el valor promedio de las restricciones políticas. La medida obtenida para calcular el grado de restricción del Ejecutivo, en caso de estar el Ejecutivo alineado con el legislativo, resulta de la suma del valor esperado de las restricciones más el índice de fraccionalización multiplicado por el diferencial entre la alineación completa y la independencia completa. En el caso de un Ejecutivo controlado por un partido y la cámara por otro, el valor esperado de las restricciones se suma a uno menos el índice de fraccionalización, el cual se multiplica por el diferencial entre el valor de máxima independencia de las ramas y el de alineación completa. Finalmente, el autor calcula el valor para una muestra de 157 países para el periodo 1960-1994.

Particularmente, para Argentina, algunos autores señalan que el Congreso no es capaz de ejercer un control efectivo sobre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativojuega un papel limitado en la producción de políticas públicas. El Legislativoen general queda relegado a un mero actor de veto en su interacción con el Ejecutivo. Las restricciones (constitucionales y judiciales) impuestas a la capacidad del Ejecutivo para emprender acciones unilaterales, limita la capacidad de los legisladores de entrar en acuerdos duraderos, reduciendo el valor de su pertenencia, y por ende, refuerza la tendencia hacia carreras legislativas más cortas, debilitando aún más los incentivos para desarrollar instituciones legislativas. De acuerdo con estos autores, las políticas públicas son el

resultado de intercambios intertemporales (a menudo complejos) entre los políticos. Si los ambientes no son propicios para el desarrollo de intercambios políticos intertemporales eficientes, las políticas resultantes serán de baja calidad, caracterizadas por corto-placismo, reglas inflexibles, indecisión y baja inversión en capacidades. De acuerdo con su visión, la histórica inestabilidad política de este país, y la falta de protección de los derechos de propiedad política de actores políticos clave, han sido determinantes de la incapacidad de Argentina de desarrollar políticas públicas de largo plazo y eficientes, en forma sistemática. En particular, el Congreso es visto como el eslabón más débil en el proceso de creación de política pública (Spiller y Tommasi, 2000; Jones, Saiegh, Spiller, Tommasi, 2000).

Estimación con OLS- Resultados

```
. regress diflogrgdp1 logrgdp111 gap logpi logkg loggccvr logexpx logimpk log
> gpop polconv polconvj, noconstant
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =
Model	.048767915	10	.004876792	F(10, 19) = 9.18
Residual	.010095428	19	.000531338	Prob > F = 0.0000
				R-squared = 0.3285
				Adj R-squared = 0.7382
Total	.058863344	29	.00202977	Root MSE = .02305

diflogrgdp1	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]
logrgdp111	-.4283487	.1390405	-3.08	0.006	-.7193638 -.1373336
gap	.0001078	.0000261	4.12	0.001	.0000531 .0001625
logpi	-.0289428	.0210513	-1.37	0.185	-.0730037 .0151182
logkg	-.1432269	.0414537	-3.46	0.003	-.2299904 -.0564634
loggccvr	-.0115999	.0031041	-3.74	0.001	-.0180968 -.005103
logexpx	.1499304	.0470262	3.19	0.005	.0515034 .2483574
logimpk	.0392319	.0332003	1.18	0.252	-.0302571 .108721
logppop	.046927	.0889112	0.53	0.604	-.1391663 .2330203
polconv	.0466923	.0379983	1.23	0.234	-.032839 .1262235
polconvj	.0558147	.0804435	0.69	0.496	-.1125554 .2241848

```
. regress diflogrgdp1 logrgdp111 gap logki logpi logkg loggccvr logexpx logimp
> k logppop polconv , noconstant
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =
Model	.061284377	10	.006128438	F(10, 31) = 6.26
Residual	.030357368	31	.00097927	Prob > F = 0.0000
				R-squared = 0.6687
				Adj R-squared = 0.5619
Total	.091641745	41	.002235165	Root MSE = .03129

diflogrgdp1	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]
logrgdp111	-.441596	.1366399	-3.23	0.003	-.7202749 -.162917
gap	.0000939	.0000327	2.87	0.007	.0000272 .0001606
logki	-.0021537	.077361	-0.03	0.978	-.1599324 .155625
logpi	-.0015823	.0213245	-0.07	0.941	-.0419094 .045074
logkg	-.099947	.0485229	-2.06	0.048	-.1989102 -.0009839
loggccvr	-.009972	.0029144	-3.42	0.002	-.0159159 -.0040281
logexpx	.1762509	.0492954	3.58	0.001	.0757122 .2767895
logimpk	.0191788	.0396494	0.48	0.632	-.0616867 .1000443
logppop	.1108084	.0743308	1.49	0.146	-.0407902 .262407
polconv	.0344212	.0416709	0.83	0.415	-.0505671 .1194096

De la estimación OLS se puede observar que en la regresión que Polconvj no es significativa, por lo tanto, se la puede eliminar. Tampoco el signo de las inversiones como participación del PBI (ki) es el esperado; asimismo, las importaciones (impk) tampoco presentan el signo esperado pero la variable no es estadísticamente significativa. Debido a que quedan variables en el residuo, que se correlacionan con las explicativas, la endogeneidad convierte a estos estimadores en inconsistentes. Polconv no es estadísticamente significativa.

Estimación con TSLS- Resultados

Flavia Gabriela Poinot

```
. ivregress 2sls diflogrgdp1 logrgdp111 gap logki logpi logkg loggccvr logexpx
> logimpk logppop (polconv = 11 12 j), noconstant vce(robust) First small
```

First-stage regressions

		Number of obs = 41				
		F(12, 29) = 4459.48				
		Prob > F = 0.0000				
		R-squared = 0.9982				
		Adj R-squared = 0.9974				
		Root MSE = 0.0229				
polconv	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
logrgdp111	-.1206009	.09174	-1.31	0.199	-.3082302	.0670285
gap	-.0000459	.000019	-2.42	0.022	-.0000846	-.7.09e-06
logki	-.1420811	.0643323	2.21	0.035	-.0105068	.2736554
logpi	-.0135798	.01936	-0.70	0.489	-.0531755	.0260159
logkg	-.0492146	.0479099	-1.03	0.313	-.1472014	.0487721
loggccvr	.0032689	.0038284	0.85	0.400	-.0045611	.0110988
logexpx	-.023708	.0361875	-0.66	0.518	-.0977198	.0503037
logimpk	.0425639	.0279947	1.52	0.139	-.0146917	.0998196
logppop	-.0852158	.0876674	-0.97	0.339	-.2645158	.0940842
11	.458475	.0122062	37.57	0.000	.4335831	.4831119
12	-.0817068	.0287147	-2.85	0.008	-.140435	-.0229787
j	.2496046	.0260252	9.59	0.000	.196377	.3028321

Instrumental variables (2SLS) regression

		Number of obs = 41				
		F(10, 31) = .				
		Prob > F = .				
		R-squared = .				
		Adj R-squared = .				
		Root MSE = .03129				

diflogrgdp1	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
polconv	.0350711	.0300384	1.17	0.252	-.0261926	.0963348
logrgdp111	-.4428015	.1052076	-4.21	0.000	-.6573738	-.2282293
gap	.0000938	.0000289	3.24	0.003	-.0000348	.0001527
logki	-.0021004	.0712188	-0.03	0.977	-.147352	.1431513
logpi	.0015599	.0145738	0.11	0.915	-.0281636	.0312833
logkg	-.0997373	.0384649	-2.59	0.014	-.178187	-.0212876
loggccvr	-.0099995	.0024326	-4.11	0.000	-.0149608	-.0050382
logexpx	.1766926	.0412996	4.28	0.000	.0924615	.2609237
logimpk	.019235	.0410233	0.47	0.642	-.0644326	.1029027
logppop	.1112029	.0730728	1.52	0.138	-.03783	.2602358

Instrumented: polconv
 Instruments: logrgdp111 gap logki logpi logkg loggccvr logexpx logimpk logppop 11 12 j

Estimación GMM- Resultados

```
. ivregress gmm diflogrgdp1 logrgdp111 gap logki logpi logkg loggccvr logexpx 1
> ogimpk logppop (polconv = 11 12 j), noconstant vce(robust) First small
```

First-stage regressions

		Number of obs = 41				
		F(12, 29) = 4459.48				
		Prob > F = 0.0000				
		R-squared = 0.9982				
		Adj R-squared = 0.9974				
		Root MSE = 0.0229				
polconv	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
logrgdp111	-.1206009	.09174	-1.31	0.199	-.3082302	.0670285
gap	-.0000459	.000019	-2.42	0.022	-.0000846	-.7.09e-06
logki	-.1420811	.0643323	2.21	0.035	-.0105068	.2736554
logpi	-.0135798	.01936	-0.70	0.489	-.0531755	.0260159
logkg	-.0492146	.0479099	-1.03	0.313	-.1472014	.0487721
loggccvr	.0032689	.0038284	0.85	0.400	-.0045611	.0110988
logexpx	-.023708	.0361875	-0.66	0.518	-.0977198	.0503037
logimpk	.0425639	.0279947	1.52	0.139	-.0146917	.0998196
logppop	-.0852158	.0876674	-0.97	0.339	-.2645158	.0940842
11	.458475	.0122062	37.57	0.000	.4335831	.4831119
12	-.0817068	.0287147	-2.85	0.008	-.140435	-.0229787
j	.2496046	.0260252	9.59	0.000	.196377	.3028321

Instrumental variables (GMM) regression

		Number of obs = 41				
		F(10, 31) = .				
		Prob > F = .				
		R-squared = .				
		Adj R-squared = .				
		Root MSE = .03227				

GMM weight matrix: Robust

diflogrgdp1	Coef.	Robust Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
polconv	.0565391	.0251892	2.24	0.032	-.0051653	.1079129
logrgdp111	-.4171935	.1056912	-3.95	0.000	-.6327522	-.2016349
gap	.0000958	.0000269	3.56	0.001	-.0000409	.0001507
logki	-.0272211	.0626758	0.43	0.667	-.1006071	.1550494
logpi	-.0014516	.0138857	-0.10	0.917	-.0297716	.0268664
logkg	-.0956089	.0413039	-2.31	0.027	-.1798487	-.0113691
loggccvr	-.0094807	.0020038	-4.73	0.000	-.0135675	-.0053938
logexpx	.1656308	.0393195	4.21	0.000	.0854361	.2458236
logimpk	.0082254	.0347105	0.24	0.814	-.0625672	.079018
logppop	.0618042	.0604982	1.02	0.315	-.0615827	.185191

Instrumented: polconv
 Instruments: logrgdp111 gap logki logpi logkg loggccvr logexpx logimpk logppop 11 12 j

Elasticidades

Elasticities after ivregress
 y = Fitted values (predict)
 = .01223738

variable	ey/dx	Std. Err.	z	P>|z|	[ 95% C.I.]	X
polconv	4.620194	3.20421	1.44	0.149	-1.65994 10.9003	.345085
logrgd-1	-34.09174	16.966	-2.01	0.044	-67.3439 -8.39594	9.00325
gap	.0078303	.00339	2.31	0.021	.001194 .014466	-15.2886
logki	2.224425	5.38774	0.41	0.680	-8.33535 12.7842	3.03028
logpi	-1.186167	1.1524	-0.10	0.918	-2.37728 2.14005	4.39325
logkg	-7.812857	4.40142	-1.78	0.076	-16.4395 8.13776	2.03014
loggccvr	-.7747305	.37724	-2.05	0.040	-1.51411 -.035349	12.6466
logexpx	13.53483	6.96425	1.94	0.052	-.114846 27.1845	24.4686
logimpk	.6721518	2.80934	0.24	0.811	-4.83406 6.17836	24.2868
logppop	5.050441	5.62729	0.90	0.369	-5.97885 16.0797	-4.27719

Tabla: Presidentes- Polity- Restricciones legislativas y judiciales- PBI Banco Mundial y PBI S&H.

	año	polity2	polconv	polconvj	growth
1.	1950	-9	.	.	.
2.	1951	-9	.	.	-.0042148
3.	1952	-9	.	.	-.0095638
4.	1953	-9	.	.	-.0028064
5.	1954	-9	.	.	-.0016664
6.	1955	-6	.	.	.0059675
7.	1956	-3	.	.	.0004049
8.	1957	-1	.	.	.0028387
9.	1958	-1	.	.	-.0056301
10.	1959	-1	.	.	-.0080151
11.	1960	-1	.	0	.009541
12.	1961	-1	.	0	-.0020116
13.	1962	-1	.	0	-.0009079
14.	1963	-1	.	0	-.0060661
15.	1964	-1	.	0	-.0070687
16.	1965	-1	.	0	-.00898
17.	1966	-9	0	0	-.001388
18.	1967	-9	0	0	.001651
19.	1968	-9	0	0	.0037608
20.	1969	-9	0	0	.0084661
21.	1970	-9	0	0	.001926
22.	1971	-9	0	0	-.0022413
23.	1972	-9	0	0	-.0001821
24.	1973	6	.4362811	0	.0010347
25.	1974	6	.4362811	0	.004623
26.	1975	6	.4362811	0	-.0026745
27.	1976	-9	0	0	.0000587
28.	1977	-9	0	0	.0061596
29.	1978	-9	0	0	-.0049084
30.	1979	-9	0	0	-.0050872
31.	1980	-9	0	0	-.0002718
32.	1981	-8	0	0	-.0077106
33.	1982	-8	0	0	-.0045957
34.	1983	8	0	0	.0028145
35.	1984	8	.3622703	.3622703	.0003646
36.	1985	8	.3622703	.3622703	-.0092349
37.	1986	8	.3734744	.3734744	.0058289
38.	1987	8	.3734744	.3734744	.0009689
39.	1988	8	.3875294	.3875294	-.0031464
40.	1989	7	.3875294	.3875294	-.0095975
41.	1990	7	.4097995	.7114981	-.0015133
42.	1991	7	.4097995	.7114981	.0089095
43.	1992	7	.5274014	.5274014	.0085675
44.	1993	7	.754598	.5157158	.0056791
45.	1994	7	.766589	.5484185	.0044784
46.	1995	7	.766589	.	-.0023066
47.	1996	7	.7506453	.	-.004058
48.	1997	7	.7506453	.	.0062149
49.	1998	7	.747492	.	.0030254
50.	1999	8	.7465595	.	-.0041671
51.	2000	8	.7343461	.	-.0018645
52.	2001	8	.7343461	.	-.0043538
53.	2002	8	.4675481	.	-.0084496
54.	2003	8	.4675481	.	-.0071496
55.	2004	8	.5498088	.	.0067651
56.	2005	8	.5498088	.	.008145
57.	2006	8	.4595858	.	.0071668
58.	2007	8	.4595858	.	.0067624
59.	2008	8	.	.	.0046385
60.	2009	8	.	.	.0010108
61.	2010	8	.	.	.
62.	.	.	.	.	.
63.	.	.	.	.	.
64.	.	.	.	.	.
65.	.	.	.	.	.
66.	.	.	.	.	.
67.	.	.	.	.	.

1.	año	General Juan Domingo Peron	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1950		-9	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5421.86			
2.	año	General Juan Domingo Peron	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1951		-9	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5648.29			
3.	año	General Juan Domingo Peron	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1952		-9	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5189.3			

4.	año	General Juan Domingo Peron	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1953		-9	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5325.12			
5.	año	General Juan Domingo Peron	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1954		-9	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5398.19			
6.	año	General Juan Domingo Peron	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1955		-6	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5685.89			
7.	año	Pedro Eugenio Aramburu Cívica	pte	Pol	Polconv	Polconvj
	1956		-3	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
			5699.64			

8.	año 1957	Pedro Eugenio Aramburu Cílvetti	pte -1	Pol -1	Polconv .	PolconvJ .	pbiper-p .	rgdpch 5848.72
9.	año 1958	Pedro Eugenio Aramburu Cílvetti	pte -1	Pol -1	Polconv .	PolconvJ .	pbiper-p .	rgdpch 6144.74
10.	año 1959	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ .	pbiper-p .	rgdpch 5725.89
11.	año 1960	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ 0	pbiper-p .	rgdpch 6242.76
12.	año 1961	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ 0	pbiper-p .	rgdpch 6357.2
13.	año 1962	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ 0	pbiper-p 1148.06	rgdpch 6303.21
14.	año 1963	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ 0	pbiper-p .	rgdpch .
15.	año 1964	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ 0	pbiper-p .	rgdpch .
16.	año 1965	Arturo Frondizi	pte .	Pol -1	Polconv .	PolconvJ 0	pbiper-p .	rgdpch .
17.	año 1966	Arthur Umberto Illia	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1265.603	rgdpch 6717.84
18.	año 1967	Juan Carlos Onganía	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1057.168	rgdpch 6886.38
19.	año 1968	Juan Carlos Onganía	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1135.938	rgdpch 7122.48
20.	año 1969	Juan Carlos Onganía	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1323.467	rgdpch 7676.99
21.	año 1970	Juan Carlos Onganía	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1316.922	rgdpch 7809.74
22.	año 1971	Robert Marcelo Levingston	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1365.813	rgdpch 7968.57
23.	año 1972	Alejandro Augustin Lanusse	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1400.977	rgdpch 7955.78
24.	año 1973	Hector Campara	pte 6	Pol 6	Polconv .4362811	PolconvJ 0	pbiper-p 2083.242	rgdpch 8025.39
25.	año 1974	Juan Peron	pte 6	Pol 6	Polconv .4362811	PolconvJ 0	pbiper-p 2823.589	rgdpch 8364
26.	año 1975	Isabel Peron	pte 6	Pol 6	Polconv .4362811	PolconvJ 0	pbiper-p 2010.782	rgdpch 8164.2
27.	año 1976	Isabel Peron	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 1931.455	rgdpch 8176.59
28.	año 1977	Jorge Videla	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 2110.882	rgdpch 8656.89
29.	año 1978	Jorge Videla	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 2127.344	rgdpch 8273.89
30.	año 1979	Jorge Videla	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 2489.019	rgdpch 8659.38
31.	año 1980	Roberto Viola	pte -9	Pol -9	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 2735.836	rgdpch 8637.62
32.	año 1981	Roberto Viola	pte -8	Pol -8	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 2754.641	rgdpch 8045.18
33.	año 1982	Leopoldo Galtieri	pte -8	Pol -8	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 2907.048	rgdpch 7710.96
34.	año 1983	Reynaldo Bignone	pte 8	Pol 8	Polconv 0	PolconvJ 0	pbiper-p 3530.343	rgdpch 7907.47
35.	año 1984	Raul Alfonsín Foulkes	pte 8	Pol 8	Polconv .3622703	PolconvJ .3622703	pbiper-p 2645.24	rgdpch 7930.6
36.	año 1985	Raul Alfonsín Foulkes	pte 8	Pol 8	Polconv .3622703	PolconvJ .3622703	pbiper-p 2912.828	rgdpch 7293.8
37.	año 1986	Raul Alfonsín Foulkes	pte 8	Pol 8	Polconv .3734744	PolconvJ .3734744	pbiper-p 3600.484	rgdpch 7684.81
38.	año 1987	Raul Alfonsín Foulkes	pte 8	Pol 8	Polconv .3734744	PolconvJ .3734744	pbiper-p 3533.147	rgdpch 7758.18
39.	año 1988	Raul Alfonsín Foulkes	pte 8	Pol 8	Polconv .3875294	PolconvJ .3875294	pbiper-p 3977.633	rgdpch 7544.55
40.	año 1989	Raul Alfonsín Foulkes	pte 7	Pol 7	Polconv .3875294	PolconvJ .3875294	pbiper-p 2380.976	rgdpch 6910.33

41.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1990	Carlos Saul Menem	7	.4097995	.7114981	
	pbiper-p		rgdpch			
	4330.325		6822.82			

42.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1991	Carlos Saul Menem	7	.4097995	.7114981	
	pbiper-p		rgdpch			
	5732.834		7392.18			

43.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1992	Carlos Saul Menem	7	.5274014	.5274014	
	pbiper-p		rgdpch			
	6821.086		7986.5			

46.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1995	Carlos Saul Menem	7	.766589	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	7402.975		8578.06			

47.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1996	Carlos Saul Menem	7	.7506453	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	7712.44		8904.12			

48.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1997	Carlos Saul Menem	7	.7506453	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	8199.901		9425.43			

52.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2001	Fernando de la Rúa	8	.7343461	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	7203.257		8812.24			

53.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2002	Eduardo Duhalde	8	.4675481	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	2709.706		8157.88			

54.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2003	Eduardo Duhalde	8	.4675481	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	3410.338		8706.42			

55.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2004	Nestor Kirchner	8	.5498088	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	3993.906		9559.12			

59.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2008		.	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
	8225.669		11852.5			

60.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2009		.	.	.	.
	pbiper-p		rgdpch			
	7665.073		11961.3			

61.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ

	pbiper-p		rgdpch			
	9124.335		.			

62.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ

	pbiper-p		rgdpch			
	.		.			

44.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1993	Carlos Saul Menem	7	.754598	.5157158	
	pbiper-p		rgdpch			
	6967.021		8410.83			

45.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1994	Carlos Saul Menem	7	.766589	.5484185	
	pbiper-p		rgdpch			
	7479.295		8764.23			

49.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1998	Carlos Saul Menem	7	.747492	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	8273.179		9690.17			

50.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	1999	Carlos Saul Menem	8	.7465595	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	7759.032		9329.61			

51.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2000	Fernando de la Rúa	8	.7343461	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	7695.594		9171.94			

56.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2005	Nestor Kirchner	8	.5498088	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	4735.984		9974.73			

57.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2006	Nestor Kirchner	8	.4595858	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	5485.523		10655.17			

58.	año		pte	Pol	Polconv	PolconvJ
	2007	Nestor Kirchner	8	.4595858	.	
	pbiper-p		rgdpch			
	6623.864		11346.11			

Conclusiones

El análisis económico contemporáneo incluye al conjunto de las instituciones, tanto económicas como políticas, luego de que se haya internalizado su importancia, denotada en la frase que ha devenido casi en tópico: “las instituciones importan”. Previo a ello, en la corriente principal de la economía no se analizan las instituciones. Hacia los años 40 surgen los viejos institucionalismos, como se denominan a los economistas del desarrollo, un cuerpo de conocimiento de carácter holista, anti-formalista y anti-individualista, por lo tanto, anti-neoclásico. De allí, el conocimiento neoclásico y los economistas del desarrollo constituyen dos ámbitos de conocimiento impermeables uno del otro. El resultado de ello es el relegamiento de las instituciones al plano sociológico (Rutherford, 2001 y Toboso, 1997 en Arias y Caballero, 2004). Esta situación se revierte a partir de los años 90, especialmente a partir de los aportes de Douglass North (North, 1973, 1991).

Paralelamente, se produce un acercamiento entre la ciencia política y la economía. Los científicos políticos adoptan herramientas económicas y los economistas incorporan los sujetos políticos, expandiendo el sujeto de estudio, y también modificando los supuestos básicos. Es en este contexto que algunos economistas exploran los nexos entre instituciones y desempeño económico siguiendo un enfoque teórico, y tantos otros buscan relaciones empíricas sistemáticas, particularmente enfocados en el crecimiento económico.

De este modo, el acervo de conocimientos crece y constituye un conjunto unificado de ideas, una teoría general, sin un nombre común. Usualmente, se la conoce como Nueva Economía Institucional o NEI. Esta rama de la economía se enfoca en las elecciones que las personas hacen en sus vidas, enriqueciendo el modelo de elección racional simple con la perversión de los problemas de información y las limitaciones humanas en el tratamiento de la información, la evolución de las normas y la disposición de las personas para formar lazos de confianza. La NEI logra insertar las instituciones en la línea de razonamiento principal de la economía.

Sin embargo, la dinámica entre las instituciones políticas, las políticas económicas y los resultados económicos es compleja. Es esta complejización la que requiere de teorías con elevado rigor de formalización que, a su vez, expliquen los fenómenos actuales. Surge entonces el *Political Economy*, un área fronteriza entre la economía, la ciencia

política y algunas otras disciplinas (Tommasi y Saiegh, 2004). Subyacente en todo su análisis radica el hecho de que la economía pertenece al sistema social. Los sistemas sociales no funcionan automáticamente por lo que necesitan de la política. Es en este contexto donde “los problemas económicos no pueden tener soluciones puramente económicas. La razón es que la economía es solo uno de los sistemas en juego, los otros son el ambiente, el sistema biológico, la organización política y la cultura” (Mill, 1806-1873).

De este modo, se pueden entender los procesos económicos incorporando las reglas de juego y su dinámica. Así, siguiendo el estilo neoclásico, el modelo de crecimiento de Solow (Solow, 1956) explica que el individuo debe decidir cuánto consumir y cuánto del bien destinar a capital. Su objetivo es maximizar el consumo a lo largo de su vida. Cuando se agrega el gobierno (Barro, 1990, 1990b), el nuevo agente genera efectos positivos y negativos simultáneamente y se produce crecimiento endógeno. Sin embargo, las decisiones del individuo no dejan de ser estrictamente económicas.

Cuando al modelo se agregan las instituciones políticas, el individuo debe tomar las mismas decisiones que antes, pero ahora la actividad económica se enmarca dentro de una actividad política generadora de reglas de juego. El agente considera no sólo los riesgos propios de toda actividad económica, sino que explícitamente considera las reglas de juego políticas y sus cambios, las políticas económicas y sus cambios. Se agrega la incertidumbre de qué hará el gobierno.

Entonces, existe una relación entre la esfera económica y la esfera política. Las decisiones en ambas esferas son interdependientes. Se supone, en este contexto, que las reglas deben restringir los comportamientos oportunistas del gobierno y deben de ser estables. Si las reglas son tales que el gobierno puede asumir conductas oportunistas, la riqueza real de los agentes puede depreciarse por mal manejo de políticas macroeconómicas de corto plazo. Si las reglas no son estables, pueden cambiar en el largo plazo y restringir aún menos los comportamientos no deseados del gobierno. Sumado a ello, se debe indicar que las investigaciones en las ciencias políticas señalan que la probabilidad de cambio de las reglas de juego aumenta con el mismo cambio en las reglas. Esto es especialmente considerado para cambios en las disposiciones constitucionales. En consecuencia, emerge mayor incertidumbre por el futuro y el agente sería menos proclive a invertir en proyectos de largo y muy largo plazo,

justamente las inversiones necesarias para el crecimiento. De ahí, la tasa de crecimiento del capital sería más inestable ya que sería función de las probabilidades subjetivas que el individuo otorgue a cambios en la arena política.

Así, la inestabilidad en las reglas genera incertidumbre política la cual se traduce en incertidumbre económica. La incertidumbre política tiene que ver con arbitrariedad o discrecionalidad, esto es, libertad *ex post* para cambiar las reglas. Esto sucede porque las instituciones están diseñadas de tal manera que lo hacen posible. La inconsistencia temporal se hace presente, acrecentando el problema de credibilidad. Los individuos no creerían al gobierno porque éste tendría incentivos para desviarse de los compromisos que asuma. Los agentes entonces tenderán a enfocarse en el corto plazo porque en el largo plazo esperan cambios en las reglas, ergo en las políticas. La miopía de la actividad política se contagia a los agentes quienes darán prioridad al consumo presente.

Al considerar el sistema político, entran en escena las instituciones políticas. Y uno de los jugadores claves es el poder Ejecutivo, central en toda democracia presidencialista. El diseño e implementación de reformas y políticas económicas depende en mayor o menor grado, según las reglas, de su accionar. Su comportamiento comienza a estudiarse recientemente, evaluando principalmente su accionar unilateral. El tema es desarrollado en mayor extensión por juristas quienes consideran las cuestiones normativas de las leyes (Cash, 1963; Neighbors, 1964; Hebe, 1972; Fleishman y Aufses, 1976). A ello se suma el creciente interés que, en años recientes, los científicos políticos muestran en las acciones unilaterales de la presidencia y existe un cuerpo en crecimiento de trabajo cuantitativo que se encamina hacia un tratamiento más riguroso del tema (Shanley, 1983; Wigton, 1991; Gomez y Shull, 1995; Mayer, 1996, 1997; Cohen y Krause, 1997a, b; Cooper, 1986, 1997; Krause y Cohen, 1997; Deering y Maltzman, 1998). Aún otros autores señalan que la acción unilateral deriva de una especie de indecisión gubernamental, la inhabilidad para perseverar en una decisión, una vez tomada, y el perseguir políticas inconsistentes por diferentes sub gobiernos (Cox y McCubbins, 1997).

El poder del Ejecutivo emana de su naturaleza, de las disposiciones constitucionales y de la práctica política. En los últimos años se ha observado un incremento del poder Ejecutivo a expensas de las otras ramas del poder. Luego, dados los incentivos de los Presidentes de permanecer en el poder y pasar a la historia como líderes eficaces y

fuerzas, tenderían a cambiar las políticas de acuerdo a sus propias preferencias. Si los otros poderes no ejercen correctamente sus atribuciones y/o las reglas, prácticas y hábitos políticos son tales que conceden mayor poder al Presidente, éste tendría poder para llevar adelante reformas y políticas económicas en concordancia con sus propias preferencias. Emerge en tales situaciones un comportamiento oportunista, especialmente en periodos preelectorales. Nada asegura que el líder tenga preferencias por políticas consecuentes con el crecimiento, que son de largo plazo y superan su horizonte temporal en el gobierno. De tenerlas, y de cambiar el Ejecutivo, dada la discrecionalidad no existen garantías de que el nuevo Presidente siga la política iniciada por su antecesor. La historia tiende a confirmar lo contrario, comportamiento que parecería ligado a la trayectoria de la dependencia.

Son interesantes las relaciones del poder Ejecutivo con las otras dos ramas del poder. Aún con un poder Ejecutivo restringido por los otros dos poderes del sistema presidencialista, la misma naturaleza del Poder Legislativo y del Poder Judicial daría lugar a la preponderancia del poder Ejecutivo. Por un lado, el Poder Legislativo adolece de problemas de acción colectiva. Además, sus miembros no estarían interesados en la reputación del Congreso *per se* sino en sus carreras políticas personales. Esto los conduciría a enfocarse en los intereses de sus constituyentes y, dependiendo del diseño de las reglas de juego, a la implementación de políticas subóptimas desde el punto de vista nacional. Por otro lado, el Poder Judicial tiene interés en la reputación de la Corte *per se* y también de sus miembros. Además, dependen de la aprobación del poder Ejecutivo. Esto, en general, conduciría a alineaciones entre este poder y el poder Ejecutivo. Estos problemas se exacerban ante la presencia de reglas características de cada lugar que hacen a la independencia de los poderes, la durabilidad en los cargos y la profesionalidad de los miembros de ambos poderes.

Luego, la introducción de una institución política referente al poder Ejecutivo en un modelo de crecimiento neoclásico con gasto público sugiere que cuanto menos poder tenga el líder, mayor sería la tasa de crecimiento. Un sistema con un líder con máximo grado de aislamiento no tiene diferencias con un autócrata. En el modelo el grado de aislamiento que maximiza las tasas de crecimiento del consumo y de la inversión es nulo. Esto contradice dos creencias generalizadas. Una es la que sostiene la necesidad de otorgar mucho poder al líder para aislarlo de la interdependencia política y así poder

llevar adelante reformas importantes. Otra, relacionada con la anterior, pero con un matiz más fuerte, es la creencia generalizada entre investigadores del desarrollo, elites políticas y empresarios de los países en desarrollo, entre funcionarios y tecnócratas de instituciones financieras internacionales y agencias de asistencia, particularmente fuerte en los años 40 y 50. Según la misma, para crecer son necesarias fuertes instituciones estatales autoritarias. La democracia es un “lujo” que los países pobres no pueden afrontar (Ruttan, 1991; Freeman 1985; Gerschenkron 1962).

Según esta postura, el papel del Estado es crucial ya que debe tener el poder para lograr una industrialización “forzada”. Además, se sostiene que países socialistas como la ex Unión Soviética y China tienen la ventaja de sus estructuras totalitarias que resguardan al gobierno de los juicios reaccionarios del electorado. El control del consumo por parte de estos gobiernos no podría ser logrado en contextos democráticos. Estos gobiernos tienen una apasionada convicción y dedicación a los objetivos del crecimiento, lo que contrasta con las acciones “tontas y vacilantes” de la mayoría de las democracias. Entonces, se debe limitar la participación democrática en aventuras políticas, “la justicia debe tomar un asiento trasero a los objetivos del crecimiento” (DeSchweinitz, 1964). Las posturas expuestas se basan en la creencia implícita acerca de la benevolencia del gobierno como entidad (Bhagwati 1966).

Actualmente, en los círculos políticos la discusión sobre los regímenes autoritarios gravita sobre la experiencia de las economías del sudeste asiático. En ello se fundamenta al argumento de que el desarrollo requiere de mano dura. Las profundas reformas económicas necesarias para el crecimiento no pueden llevarse a cabo en el tira y afloje de los políticos democráticos. Sin embargo, una mirada sistemática de la evidencia conduce a otra conclusión. Otras economías con régimen autoritario sufrieron deterioro en sus economías. Estudios empíricos recientes sugieren que existen pocas razones para creer que la democracia conduce a menor crecimiento (Rodrik, 2008).

Por lo tanto, desde la perspectiva del modelo, sería efectiva una democracia con instituciones legislativas y judiciales no débiles cuyos controles sean restrictivos. Esto porque la naturaleza del poder Ejecutivo hace de sí un poder con tendencia a la expansión, a expensas de las otras ramas del poder. El poder es uno, el hecho de la existencia de distintos poderes tiene como objetivo la desconcentración de ese poder en

aras de abolir la tiranía. Y un Ejecutivo con un grado de aislamiento elevado está más cerca de una autocracia que de una democracia plena.

Además, el modelo indica que en los países en desarrollo (bajo nivel de capital) sería mayor el costo de expropiar asociado con la probabilidad de expropiar. En general, en dichos países los derechos de propiedad no están ampliamente protegidos y los líderes, aislados, pueden adoptar políticas económicas favorables a ellos y sus aliados. De hecho, este *trade-off* entre la posibilidad de implementar reformas y la probabilidad de que líderes aislados se conviertan en dictadores sería una de las principales razones de las fallas institucionales en estos países. Por su parte, los países desarrollados tienden a ser más democráticos y a tener menores niveles de aislamiento; esto porque, a medida que la economía se enriquece disminuye la necesidad de implementar grandes reformas y se compensa a los perdedores, cuando sea necesario, a bajo costo. Aunque este bajo nivel de aislamiento en estas democracias implica otro problema, a saber, el retraso en la implementación de las reformas fiscales (Alesina y Perotti, 1995).

Estos problemas se exacerban en países con sistemas presidencialistas donde las instituciones referentes a la cultura se condicen con modelos mentales de elecciones personalistas. En dichos países, las probabilidades de que los individuos elijan líderes basados más en sus personalidades que en su currículum personal son mayores. Luego, dada la Constitución de estos países, y de acuerdo al grado de aislamiento de estos líderes, la probabilidad de cambios en los arreglos institucionales es más alta, y con ello también lo es la probabilidad de inconsistencia temporal en las políticas.

En particular, en Argentina el espíritu plebeyo habilitado por las primeras presidencias peronistas, en opinión de algunos científicos sociales y políticos, nunca pudo ser erradicado. Asimismo, el populismo de la época, cuyo eje fue la relación líder-masa, impregnó a la sociedad, lo cual, aunado a un corte abrupto de las relaciones interpersonales en redes sociales públicas, como organizaciones civiles y partidos políticos, que permitían el intercambio de información y el aprendizaje, por parte de los gobiernos militares, propiciaron la continuidad del personalismo, del voto basado en la figura personal más que en su currículum personal, y del clientelismo político (Panizza, 2001).

Actualmente, en América Latina existe un sentimiento de desencanto con el impacto económico y social de las denominadas “reformas orientadas al mercado” o “reformas neo-liberales” (por sus partidarios y críticos, respectivamente). En Argentina, las preferencias por políticas populistas e intervencionistas siguen activas; sumado a ello existen un conjunto de creencias erróneas sobre los factores que llevan al crecimiento (Di Tella y Dubra, 2010; FIEL, 2010). Sin embargo, el giro operado en el régimen económico a principios del siglo XXI no cambió el desencanto incremental observado en los ciudadanos respecto a las instituciones políticas. Por su parte, la “reforma de las pensiones” en Argentina pone de manifiesto que el punto crucial para la performance política y el bienestar general no es si un país tiene un sistema de reparto público o un sistema de cuentas individuales, administrado por fondos de pensiones privados regulados por el Estado, sino si el Estado tiene la capacidad para sostener algunos compromisos intertemporales como la no expropiación del ahorro de las personas (Spiller, Stein, Tommasi; 2003).

En otras palabras, no importa sólo la reforma propiciada sino también el compromiso del gobierno hacia esa política, independientemente de quien sea el partido en el Ejecutivo de turno. Y justamente son las instituciones las que se valoran como instrumentos de compromiso (North y Weingast, 1989; Shepsle, 1979; Romer y Rosenthal, 1978; Shepsle y Weingast, 1984).

Una de las funciones de las instituciones es la reducción de la incertidumbre al constreñir las acciones de los agentes económicos. Y la percepción de la política, la economía y el clima de las políticas establecidas son de importancia para determinar las condiciones para las inversiones y el crecimiento. Esto implica considerar un ingrediente adicional, el papel de las instituciones como medio para construir la cohesión social interna del país, necesaria para generar confianza. Esto a raíz de las implicancias distributivas de las reformas y las políticas económicas; implicancias que significan que toda política genera ganadores y perdedores. Y los perdedores son los que tendrían que confiar en que las pérdidas del corto plazo serán más que compensadas por las ganancias de largo plazo. La inclusión de las instituciones puede ayudar a construir la cohesión. Asimismo, la fortaleza de las instituciones quedaría determinada por dicha cohesión (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004).

Si se considera que el crecimiento involucra reformas, como, por ejemplo, las consideradas por el esquema de Naim, entonces dicho ingrediente es esencial. En general, un patrón que se observa de manera consistente en los distintos continentes es que los países de renta alta cuentan con instituciones relativamente fuertes. En contraste, en los países de renta baja las instituciones tienden a ser débiles. A su vez, en los países con fuerte crecimiento económico se fomentan marcos jurídicos que fortalecen las instituciones (FMI, 2003).

En suma, la interacción entre las instituciones y las políticas determina muchas veces los resultados económicos, existiendo una compleja dinámica entre ambas debido a la alta correlación existente en la amalgama de políticas y los factores institucionales (FMI, 2003). Lo expuesto deja al descubierto que existe una correlación positiva entre la performance económica y la calidad de las instituciones existentes. Al respecto, algunos autores señalan que el éxito de China no consistió en la transición a la economía de mercado, sino en la convergencia de sus instituciones a las instituciones de las economías no socialistas. Esto revela que no sólo se trata de políticas ni deseos, sino de un complejo conjunto de interrelaciones que incluye las reglas de juego establecidas y la estructura del sistema (Sachs y Woo, 2000).

Sin embargo, es importante señalar que la incorporación de las instituciones no implica negar la importancia de otras variables más estructurales en la configuración de los sistemas de gobierno, en el diseño y la implementación de las políticas económicas. También, debe entenderse que las estructuras sociales y económicas dan lugar a diferentes configuraciones en distintos países, en distintos periodos de tiempo. Algunos autores dedican atención al papel desempeñado por dichas estructuras en cada caso. Esto lleva a considerar la necesidad de una visión de equilibrio general de las instituciones políticas y de los procesos de formulación de las políticas. Siguiendo a estos autores, centrarse tan sólo en algunas dimensiones institucionales, como el poder presidencial, las reglas electorales y la fragmentación partidaria puede conducir a conclusiones erróneas (Stein y Tommasi, 2007).

Desde el punto de vista teórico, aún no existen explicaciones del por qué los países difieren en sus conjuntos de instituciones de equilibrio. Tampoco existe un entendimiento acabado acerca del mecanismo a través del cual las instituciones persisten y del fenómeno de la persistencia y del cambio como fenómenos de equilibrio.

Ambos son resultados de equilibrio en el sentido de que los individuos y/o las organizaciones no tienen incentivos para no cumplir las reglas. Ello implicaría un análisis de ambos fenómenos como parte de un mismo equilibrio dinámico (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004).

El trabajo contribuye a explicar la incidencia de las instituciones sobre la performance económica y, en particular, la incidencia de las instituciones del Ejecutivo sobre el crecimiento económico. También ayuda a explicar, en parte, por qué Argentina es tan diferente de Estados Unidos en términos de trayectorias de crecimiento, dadas las diferentes instituciones, hábitos y prácticas políticas. En este sentido, constituye un punto de partida para futuras investigaciones tendientes a profundizar en el tratamiento de la endogeneidad de las instituciones, el tratamiento de las reglas de juego informales y los problemas que emergen de todo ello.

De modo que las preguntas sobre la existencia de otros factores y/o variables, además de los ya explicitados en la teoría, que incidirían en el proceso del crecimiento y sobre las posibles causas, aún no expuestas por la teoría, que expliquen la no disminución del *gap* entre los países de renta alta y los de menores ingresos, encontrarían respuestas parciales en el conjunto de instituciones políticas que, a través de distintos canales, estarían incidiendo tanto en el diseño como en la implementación de las políticas económicas. A su vez, estas instituciones operarían en los incentivos de los agentes económicos, moldeando sus acciones y comportamientos.

El estudio de la relación existente entre las instituciones políticas y los resultados económicos es reciente, los trabajos al respecto ratifican dicha relación pero los economistas, *policy-makers* e inversores están sólo comenzando a descubrir la cuestión de cuáles sean las instituciones políticas que importan, cómo afectan los resultados macroeconómicos y cómo inciden en las decisiones empresariales (Henisz, 2010). No obstante, se puede aseverar, dado el grado de los conocimientos y el tenor de las investigaciones, que las instituciones débiles impiden el crecimiento y socavan la implementación de políticas macroeconómicas firmes, incrementando la incertidumbre a lo largo del tiempo.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G.** (2001). El ágora turbia: reflexiones sobre populismo y ciudadanía en la Argentina. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (comp.). Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Argentina: Paidós.
- Acemoglu, D.; Johnson, S. y Robinson, J.** (December 2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. The American Economic Review. Disponible en: <http://economics.mit.edu/files/4123>
- (2004). Institutions as the fundamental cause of long-run growth. Working Paper 10481. NBER Working Papers Series. http://www.nyu.edu/econ/user/bisina/acemoglu_robinson.pdf
- Acemoglu, D. y Robinson, J.** (2006). Economic Origins of Dictatorship and Democracy. US: Cambridge University Press.
- Aghion, P.; Alesina, A. y Trebbi, F.** (2003). Endogenous Political Institutions. Harvard University. Disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Endogenous%2BPolitical%2Binstitutions.pdf>
- Aizenman, J.** (1993). Exchange rate flexibility, volatility, and the patterns of domestic and foreign direct investment. Working Paper No. 3953. NBER Working Papers Series. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w3953.pdf>
- Akerlof, G.** (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics, 84 (3), 488-500.
- Alchian, A.** (1965). Some economics of property rights. Il Politico, 30, 816-829.
- Alesina, A.** (2007). The Choice of Institutions. Munich Lectures 2006. Revised: August 2007. Disponible en: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/neueseitences/CESMUNICHLECTURES/CES_ML_PDF/ces-alesina-lect1.pdf
- Alesina, A. y Carliner, G.** (1991). Politics and Economic in the Eighties. Chicago: University of Chicago Press.
- Alesina, A. y Drazen, A.** (1989). Why are Stabilizations Delayed. NBER working paper series. Nº 3053. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w3053.pdf>
- Alesina, A. y Perotti, R.** (June 1996). Income Distribution, Political Instability, and Investment. European Economic Review, 40, 1203-1228.
- Alesina A. y Perotti R.** (1994). The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. The World Bank Economic Review, 8 (3).
- Alesina, A.; Özler, S.; Roubini, N. y Swagel, P.** (1992). Political Instability and Economic Growth. NBER Working Papers Series. Working Paper 4173. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w4173.pdf>
- Alesina, A. y Rosenthal H.** (1995). Partisan Politics, Divided Government, and the Economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, A. y Tabellini, G.** (December 1987). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy. UCLA Working Paper 435, revised February 1987. <http://www.nber.org/papers/w2308.pdf>
- Alt, J. E. y Lowry, R.** (1994). Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits-Evidence from the States. American Political Science Review 88, 811-828.
- Anderson, L.** (May 2001). The Implications of Institutional Design for Macroeconomic Performance. Reassessing the Claims of Consensus Democracy. Comparative Political Studies, 34 (4), 429-452. Disponible en: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Anderson_Consensus_Dem_Econ_Cons.pdf
- Arias, X. y Caballero, G.** (2004). El Retorno de las Instituciones y la Teoría de la Política Económica: Introducción y Revisión de la Literatura. Working Paper 70. Instituto de Estudios Económicos de Galicia. Disponible en: www.fundacionbarrie.org/es/documentacion/doc_download/22-no-70
- Austen-Smith, D.** (2000). Redistributing Income under Proportional Representation. Journal of Political Economy 108, 1235-1269.
- Avila J (1999).** El Costo Económico de la incertidumbre. UCEMA
- Bailey, G. y Weingast, B.** (April 1997). The Origins of American Trade Policy: Rules, Coalitions, and International Politics. World Politics, 49, 309-338.
- Barreda, M.** (Octubre, 2002). Algunas Claves Políticas de la Crisis Argentina. Perspectiva: Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad, 1, 7-9.
- Barro, R.** (1988). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. NBER Working Papers Series. Working Paper 2588. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w2588.pdf>
- (1991). World Interest Rates and Investment. Working Paper Nº 3849. NBER Working Papers. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w3849.pdf>
- (1997). Myopia and Inconsistency in the Neoclassical Growth Model. NBER Working Papers Series. Working Paper 6317. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w6317.pdf>
- Barro, R. y Jong-Wha L.** (April 2010). A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010. NBER Working Paper No. 15902.
- Barro, R. y McCleary, R.** (2003). Which Countries Have State Religions? Harvard University. Disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/barro/files/state%20religion%2001-05.pdf>
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X.** (1995). Economic Growth. US: McGraw Hill.
- (1996). Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Working Papers Series. NBER Working Paper 5698. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w5698.pdf>
- Beck, T.; Keefer, P.; Clarke, G.; Walsh, P. y Groff, A.** (September 2012). New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institution. World Bank Economic Review, 15 (1), 165-176.
- Bestard, A. M.** (2008). Delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo. En: Gentile, Jorge Horacio (comp.). El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer. Uruguay, Cap.6: "Atribuciones del Congreso". (p. 379-595).
- Bidart Campos, G.** (1995). Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI. La Reforma Constitucional de 1994. Primera reimpression. Buenos Aires: EDIAR.
- Bigio, S. y Ramírez-Rondán, N.** (Junio, 2006). Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una Revisión Empírica. Banco Central de Reserva del Perú DT. Nº 2006-007. Serie de Documentos de Trabajo.
- Bodemer, K. y Carrillo Flórez, F.** (Ed.) (2007). Gobernabilidad y Reforma Política en América Latina y Europa. Bolivia: Plural Editores.

- Bollen, K. A.** (1990). Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps. *Studies in Comparative International Development*, 25(1), 7-24.
- Bresser-Pereira L. C., Maravall, J. y Przeworski, A.** (1994). Economic Reforms in New Democracies: A Social- Democratic Approach. En Smith, W.; Acuña, C. y Gamarra, E. (Eds.) (1994). *Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick, USA: Transaction Books (pp.181-212).
- Brunetti, A.; Weder, B.** (2003). A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87, 1801-1824. http://www.vwl.uni-mannheim.de/ciccone/free_press+corr%28JPE2003%29.pdf
- Buchanan, J. M. y Tullock, G.** (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bunge, M.** (2009). *Filosofía Política. Solidaridad, Cooperación y Democracia Integral*. España: Gedisa.
- Burkhart, R. y Lewis-Beck, M.** (1994). *Comparative Democracy: the Economic Development Thesis*. Political Science Publications, 12. Disponible en: http://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=polisci_pubs
- Calvo G.** (2000). *Money, Exchange Rates and Output*. U.S: The MIT Press.
- Carson, J. y Jenkins, J.** (2011) (Vol. 14). Examining the Electoral Connection across Time. *Annual Review Political Science*, 14, 25-46.
- Caruso, G.; Scartascini, C. y Tommasi, M.** (December 2010). Are We All Playing the Same Game? The Economic Effects of Constitutions Depend on the Degree of Institutionalization. Universidad de San Andrés y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cass, D.** (October 1966). Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation: A Turnpike Theorem. *Econometrica*, 34 (4).
- Clague, C.** (1997). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. US: The Johns Hopkins University Press.
- The New Institutional Economics and Economic Development (1997). En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 13). US: The Johns Hopkins University Press.
 - The New Institutional Economics and Institutional Reform (1997). En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 368). US: The Johns Hopkins University Press.
- Clague, C.; Keefer, P.; Knack, S. y Olson, M.** (1997). Institutions and economic Performance: Property rights and Contract Enforcement. En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 67). US: The Johns Hopkins University Press.
- Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth (1997). En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 91). US: The Johns Hopkins University Press.
- Cleveland, S.** (2005). Hamdi meets youngstown: justice jackson.s wartime security jurisprudence and the detention of .enemy combatants. Cleveland (Final). DOC. Disponible en: <http://www.albanylawreview.org/archives/68/4/HAMDIMEETSYOUNGSTOWN-JUSTICEJACKSONSWARTIMESECURITYJURISPRUDENCEANDTHEDETENTIONOFENEMYCOMBATANTS.pdf>
- Clinton, J.** (May 2006). Representation in Congress: Constituents and Rolls Calls in the 106th House. *The Journal of Politics*, 68 (2), 397-409.
- Coleman, J. S.** (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- (1990). *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- Cox, G. y McCubbins, M.** (1997). *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*. Department of Political Science, University of California, San Diego. Manuscrito no publicado.
- Cronin, T. y Genovese M.** (1998). *The Paradoxes of the American Presidency*. New York: Oxford University Press.
- Cukierman, A.; Webb, S. y Neyapti, B.** (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6 (3), 353-398.
- Chemerinsky, E.** (2006). *The Assault on the Constitution: Executive Power and the War on Terrorism*. En Edward L. Barret Jr. Lectures.
- Cheresky, I.** (2001). Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Comp.). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (p. 261). Argentina: Paidós.
- Cheresky, I. y Pousadela, I.** (2001). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Argentina: Paidós.
- Chirinos, R.** (Agosto, 2007). Determinantes del crecimiento económico: Una Revisión de la Literatura existente y estimaciones para el periodo 1960-2000. Banco Central de Reserva del Perú. Esta indicado DT N° 2007-013. Serie de Documentos de Trabajo Working Paper Series.
- Dahl, R.** (July 1957). The concept of Power. *Behavioral Science*, 2 (3), 201-215.
- (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
 - (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dalla Via, A. R.** (Agosto, 2008). Presidencialismo v. Parlamentarismo: reminiscencias de un debate. Esta indicado JA 2008-III-1182 - SJA 6/8/2008- Lexis N° 0003/013968 ó 0003/013957.
- Demsetz, H.** (1967). Towards a theory of property rights. *American Economic Review*, 57, 347-359.
- Desai, R.; Olofgard, A. y Yousef, T.** (August, 2003). Democracy, Inequality and Inflation. *American Political Science Review*, 97 (3). Disponible en: <http://www9.georgetown.edu/faculty/afo2/papers/DemocracyInequalityInflation1.pdf>
- De Pablo, J. C.** (2005). *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX. Tomo I*. Argentina: La Ley S.A.E.e I
- De Sinopoli, F. y Iannantuoni, G.** (2003). A Spatial Voting Model Where Proportional Rules Leads To Two Party Equilibria. Working Paper 31. August 2003. CEIS Tor Vergata. Disponible en: <http://dspace.uniroma2.it/dspace/bitstream/2108/59/1/ssrn-id428580.pdf>.
- De Soto, H.** (2002). *El misterio del capital*. Argentina: Ed. Sudamericana.
- Diermeier, D. y Krehbiel, K.** (April, 2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2), 123-144.
- Dimitraki, O.** (2010). Political Instability and Economic Growth in Western Europe: A Causality Analysis for 55 years. 3rd PHD Conference in Economics 2010. Disponible en: http://www.gass.org.uk/2011-May_Brunel-conference/Dimitraki.pdf
- Dixit, A.** (1997). *The Making of Economic Policy*. Munich Lectures in Economics. Londres: The MIT Press.
- Dornbusch, R. y Edward, S.** (1991). Macroeconomic Populism in Latin America. NBER Working Paper Series. Working Paper No. 2986. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w2986.pdf>

- Dornbusch, R. y Fischer, S.** (1991). Moderate Inflation. NBER Working Paper Series. Working Paper 3896 (November 1991). Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w3896.pdf>
- Durham, B.** (March 1999). Economic Growth and Political Regimes. *Journal of Economic Growth*, 4, 81-111.
- Durston, J.** (2000). ¿Qué es el Capital Social Comunitario? Serie Políticas Sociales, Naciones Unidas: CEPAL.
- Druckman, J.** (1996). Party Factionalism and Cabinet Durability. *Party Politics*, 2, 397-407.
- (2008). Dynamic Approaches to Studying Parliamentary Coalitions *Political Research Quarterly* 2008, 61. Disponible en: <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~jnd260/pub/Druckman%20PRQ%202008.pdf>
- Di Tella, R. y Dubra, J.** (December, 2010). Peronist Beliefs and Interventionist Policies. Working Paper 16621. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w16621>. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Cambridge, MA 02138.
- Easterly, W.** (2003). National Policies and Economic Growth: A Reappraisal. Center for Global Development. Working Paper 27. Disponible en: http://www.cgdev.org/files/2763_file_cgd_wp027.pdf
- Easterly, W. y Levine, R.** (2003). Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. NBER Working Papers Series. Working Paper 9106. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9106.pdf>
- Edwards III, G. y Wayne, S.** (2010). Presidential Leadership. Politics and Policy Making (8ª ed.). U.S: Wadsworth.
- Elgie, R.** (nd). The Politics of Semi-Pridentialism. Disponible en: <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780198293866.pdf>
- Elías, J. S.** (Diciembre, 2010). Urgencia, Necesidad y Decretos. Suplemento Universidad de San Andrés 7, 21/12/2010.
- Elichiry, N. E.** (2001). ¿Dónde y Cómo se aprende? Temas de Psicología Educacional. Argentina: Eudeba, JVE ediciones.
- Engerman, S. y Sokoloff, K.** (1977). Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth among New World Economies. En Stephen Haber (ed.) *How Latin America fell behind*. Stanford University Press, Stanford, California.
- (Summer 2000). History Lessons Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development. *The New World Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), 217-232. Disponible en: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic467999.files/October%2015%20and%2020%20-%20Divergent%20Patterns%20of%20Development/EngermanandSokoloff2000.pdf>
- Epstein, D. y O'Halloran, S.** (1999). Delegating Powers. A transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. US: Cambridge University Press.
- Feng, Y.** (2000). Political Institutions, Economic Growth and Demographic Evolution. *Governing for Prosperity*, Yale University Press.
- Fernandez, R. y Rodrik, D.** (December 1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. *The American Economic Review*, 81 (5), 1146-1155.
- Ferreira, R. G.** (2005). 22 años de sistema de gobierno presidencialista. Está indicado: Sup.Act 27/12/2005, 27/12/2005, 1.
- Floria, C. A. y García Belsunce, C.** (1975). Historia de los Argentinos. Tomo 2. Argentina: Kapelusz.
- Franceschi, G.** (1910). Cien años de Republica. "Revista Eclesiástica del Arzobispado de Buenos Aires"; Nº 113; Buenos Aires. En Floria, C.A. y García Belsunce, César. Historia de los Argentinos. Tomo 2. Argentina: Kapelusz.
- FIEL** (1986). Crecimiento y equidad en la Argentina. Bases para una política económica para la década.
- FMI** (2003). Growth and Institutions. En *World Economic Outlook* (Cap. 3). Disponible en www.imf.org
- Folch, A.** (2005). Dictadores, Instituciones y Derechos de Propiedad. *Foro Internacional* 180, XLV (2), 220-248.
- Fukuyama, F.** (1995). Social Capital and the Global Economy. *Foreign Affairs*, 74 (5), 89-103.
- Geddes, B.** (1994). *Politician's Dilemma*. Berkeley: University of California Press.
- Gellhorn, E.** (1987). Commentaries. Returning to the First Principles. *The American University Law Review*, 36. Disponible en: <http://www.wcl.american.edu/journal/lawrev/36/gellhorn.pdf?rd=1>
- Glazer, A. y Rothenberg, L.** (2005). Why Government succeeds and Why it Fails, US: Harvard University Press.
- Granovetter, M. S.** (1973). The Strength of Weak Ties. *The American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Grondona, M.** (1999). Las Condiciones Culturales del Desarrollo Argentino. Argentina: Ed Ariel Planeta.
- Guasch, J.L. y Spiller, P.** (1994). Regulation and Private Sector Development in Latin America. Editorial Mimeo.
- Haggard, S.** (1997). Democratic Institutions, Economic Policy, and Development. En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 121). US: The Johns Hopkins University Press.
- Haggard, S. y McCubbins, M.** (July, 1999). Presidents, Parliaments and Policy. Disponible en: <http://mmccubbins.ucsd.edu/ppp.pdf>
- Hall, R. y Jones, C.** (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? NBER Working Papers Series. Working Paper 6564. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w6564.pdf>
- Hall, P. y Taylor, R.** (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957. Disponible en: <http://chenry.webhost.utexas.edu/course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf>
- Hamilton, A.** (1788). Federalist Paper 76: The Appointing Power of the Executive. *New York Packet*.
- Hausmann, R., Lant P. y Dani R.** (July 2004). Growth Accelerations. RWP04-030 Faculty Research Working Papers Series WP04-030. Disponible en: <http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=2055>
- Hayek, F.** (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Helliwell, J.** (1992). Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth. NBER Working Papers Series. Working Paper 4066. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w4066.pdf>
- Henisz, W.** (Marzo 2000). The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics*, 12 (1), 954-1985.
- The Political Constraint Index (POLCON) Dataset, 2010.
- Hernández, A. M.** (2009). Balance de la reforma constitucional de 1994. LA LEY 2009-E, 895.
- Hernández Sampieri, R.; Collado, C. y Lucio, P.** (2003). Metodología de la Investigación (3ª ed.). Chile: McGraw-Hill Interamericana.
- Higgs, R.** (March 2004). Truman's Attempt to Seize the Steel Industry. 1, 2004. The Independent Institute. Disponible en: <http://www.independent.org/publications/article.asp?id=1394>
- Hirsch, P. y Lounsbury, M.** (1996). Rediscovering Volition: The Institutional Economics of Douglass C. North. *Academy of Management Review*, 21 (3), 872-884.
- Hoff, K. y Stiglitz, J.** La teoría económica moderna y el desarrollo. En Meier, M. y Stiglitz, J. (Ed.). *Fronteras de la Economía del Desarrollo. El futuro en perspectiva* (pp. 389). Colombia: Banco Mundial y Alfaomega.
- Horowitz, D.** (1998). Structure and Strategy in Ethnic Conflict. Annual World Bank Conference (April, 1998). Disponible en:

- <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/horowitz.pdf>
- Huntington S.** (1968). *Political Ordes in Changing Societies*. Yale University Press.
- Huntington S y Nelson Joan** (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Harvard University Press.
- INS v. Chadha**, 462 U.S. 919.959 (1983). En *Legal Information Institute*. Está indicado: Nº 80-1832. Disponible en: http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0462_0919_ZS.html
- Intriligator, M.** (1971). *Mathematical Optimization and Economic Theory*. Prentice Hall, INC. Englewood Cliffs, N. J.
- Ireland P.** (1985). Does the time-consistency problem explain the behaviour of the inflation in the United States? *Journal of Monetary Economy*, 44 (2), 279-291.
- Jeong B.** (Mayo 2002). *Policy uncertainty and long run investment and output across countries*. *Intrenational Economic Review*, 43 (2).
- Jones, M.; Saiegh, S.; Spiller, P. y Tommasi, M.** (Nov. 2000). *Políticos Profesionales - Legisladores "Amateurs": El Congreso Argentino en el siglo XX*. Document 45.
- Kaldor, N.** (Agosto 1975). What is wrong with Economic Theory. *Quarterly Journal of Economics*, 89 (3).
- Kamien, M. y Schwartz, N.** (1981). *Dynamic Optimization: The Calculus of Variation and Optimal Control in Economics and Management*. New York: Editorial North- Holland.
- Katz, E. y Lazarsfeld, P.** (1955). *Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, 1955.
- Katz, J. y Sala, B.** (1996). Careerism, Committee Assignments, and the Electoral Connection. *American Political Science Review*, 90, 21-33.
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobato**n (1999a). *Aggregating Governance Indicators*. World Bank Policy Research. Working Paper Nº 2195.
- (1999b). *Governance Matters*. World Bank Policy Research. Working Paper Nº 2196.
- Kaufman, D.; Kraay, A. y Mastruzzi, M.** (2003). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*. Policy Research Working Paper No. 3106. The World Bank, Washington, DC.
- Keefer, P.** (2010). *DPI2010- Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions*.
- Kiewiet, D. y McCubbins, M.** (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties in the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Knack, S. y Keefer, P.** (1997). Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1251-1288.
- Knoke, D.** (1990). *Political Network. The Structural Perspective*. US: Cambridge University Press.
- Krugman, P.** (1992). *Toward a Counter- Counterrevolution in Development Theory*. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*.
- Lau, L.; Bhalla, S. y Louat, F.** (1991). *Human and physical capital stock in developing countries: construction of data and trends*. Draft mimeo, *World Development Report*, World Bank.
- Lau, L., Jamison, D. y Louat, F.** (1991). *Education and productivity in developing countries: An aggregate production function approach*. Report WPS 612 (The World Bank, Wahington DC).
- La Porta, R. y Lopez-de- Silanes, F.** (1997). *The Benefits of Privatizations: Evidence from Mexico*. NBER Working Paper Series. Working Paper 6215. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w6215.pdf>
- Lin, J. y Nugent, J.** (1995). *Institution and Economic Development*. En Behrman, J. y Srinivasan, T. (Ed.). *Handbook of Development Economics*. Vol. III, Parte A, Cap. 38 (p. 2301-2370). Elsevier Science BV.
- Linz, J. y Valenzuela, A.** (1994). *Parlamentarismo: ¿una salida a la crisis de gobernabilidad de América Latina?* Documento de debate. República Dominicana (Octubre, 2004). Disponible en: http://www.corporacionescenarios.org/zav_admin/spaw/uploads/files/Biarritz04.PARLAMENTARISMO.pdf
- Lipset, S.** (March 1959). *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*. *American Political Science Review*, 53, 69-105.
- Loayza, N.; Soto, R.** (2002). *The Sources of Economic Growth: An Overview*. Disponible en: http://www.bcentral.cl/estudios/banca-central/pdf/v6/001_010soto_loayza.pdf
- Lohmann, S.** (1995). *Why Do Central Banking Institutions Matter?* Working Paper. University of California, Los Angeles.
- Lohmann, S. y O'Halloran, S.** (Autumn 1994). *Divided Government and U.S Trade Policy: Theory and Evidence*. *International Organization* 48, (4), 595-632.
- London, Silvia** (1999). *Evolución económica: un análisis basado en el cambio institucional*. Tesis de doctorado. Argentina: UNS, Bahía Blanca.
- London, Silvia; Brida, Daniel; Riddo, Adrián.** (En prensa) *Clubs de desempeño económico en los países de América: 1955-2003*. *Revista de la CEPAL*.
- Lowi, Theodore** (1986). *Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power. Delegation of Power to Administrative Agents. Part I. Principal Papers*. *The American University Law Review*, 36.
- (1985). *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*. U.S: Cornell University Press.
- Lucas, R.** (1988). *On the Mechanics of Economics Development*. *Journal of Monetary Economics*, 22 (1).
- Luhman, N.** (1979) *Trust and Power*. Chichester: Wiley
- Luna, E.** (2007). *Congreso y Control. Hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos*. (1ª Ed.). Mendoza: Ed. Jurídicas Cuyo.
- Mainwaring, S.** (1990). *Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation*. Working Paper 144 (September, 1990). Disponible en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>
- Mainwaring, S. y Shugart, M.** (1993). *Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica)*. Está indicado: FI XXXIII (octubre-diciembre, 1993). Disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RDSPGU8E6781IQER1E23HSFU46A344.pdf
- Mantel, R. (Abril, 1993)**. *Grandma's dress, or what's new for Optimal Growth*, Universidad San Andrés.
- Mantzavinos, C.; North, D. y Shariq, S.** (2003). *Learning, Institutions and Economic Performance*. Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn 2003/13. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=510902>
- Marc, M.** (2004). *Strategic Timing of Ballot Initiatives: Evidence from Wisconsin School Referenda*. Stanford Graduate School of Business. *Political Economics Field Paper*. Disponible en: <http://www.stanford.edu/class/polisci353/2005winter/reading/Meredith.pdf>

- Marengo, A.** (2006). Path-Dependency, Instituciones Políticas y Reformas Electorales en Perspectiva Comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2).
- Marshall, A.** (1963). *Principios de Economía* (4ª Ed.). Madrid: Aguilar
- Marshall, M.; Jagers, K. y Gurr, T.** (2011). Polity™ IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010- Dataset Users' Manual. Center for Systemic Peace www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm
- Martínez Garbino, C.** (Octubre, 2008). No son sólo los superpoderes. *Sup. Adm.* 2008 (octubre), 18- LA LEY 2008-F, 1010.
- Massé, P.** (1963). La elección de las inversiones. España: Sagitario.
- Mauro, P.** (1995). The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth. IMF Working Paper. WP/02/213. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02213.pdf>
- Maxfield, S.** (July 1994). Financial Incentives and Central Bank Authority in Industrializing Nations. *World Politics*, 46 (4), 556-588.
- McCloskey, D.** (2002). *The Secret Sins of Economics, Prickly Paradigm Pamphlets*. US: Marshall Sahlins ed., University of Chicago Press.
- McCubbins, M.** (1991a). Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control. En Cox, G. y Kernell, S. (Eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder: Westview Press.
- (1991b). Party Governance and US Budgets: Divided Government and Fiscal Stalemate. En Alesina, A. y Carliner, G. (Eds.). *Politics and Economics in the Eighties*. Chicago: University of Chicago Press.
- McKelvey, R.** (1976). Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *Journal of Economic Theory*, 12, 472-482.
- Milesi-Ferretti, G. M., Perotti, R. y Rostagno, M.** (May 2002). Electoral Systems and Public Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 609-657.
- Mitchell, C.D.** (comp.) (1968). *A Dictionary of Sociology*. Londres: Routledge.
- Moe, T.** (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En Williamson, Oliver (Ed.) *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press. Disponible en: http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/Courses/POLI200C/syllabus/Moe_structural.pdf
- Montesquieu, Ch.** (1748). El espíritu de las leyes.
- Moe, T. y Howell, W.** (1999). The Presidential Power of Unilateral Action. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15 (1), 132-179.
- Morello, A.; Ramírez, L.** (2004). El Presidente de la Nación (Reflexiones sobre el crecimiento de sus potestades y la ausencia de controles). Lexis Nº 0003/010758 ó 0003/010766 ó 0003/010769. SJA 25/08/2004. JA 2004-III-976.
- Moreno, E.; Crisp, B. y Shugart M.** (2003). The Accountability Deficit in Latin America. En Mainwaring, S. y Welna, C. (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America* (p. 79).
- Moreno M.; Montserrat, S. G.; Bovet, M. y Leal, A.** (1998). *Conocimiento y cambio: los modelos organizadores en la construcción del conocimiento* (1ª ed.). Barcelona: Paidós.
- Morgenstern, S.; Swindle, S.** (nd). Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies. Disponible en: www.pitt.edu/~smorgens/Morgenstern%20and%20Swindle%20Are%20Politics%20Local.doc
- Morin, E.** (June, 2005). Restricted complexity, general complexity. En *Colloquium "Intelligence de la complexité: épistémologie et pragmatique"*. France: Cerisy-La Salle.
- Mulligan, C.; Sala-i-Martin, X.** (2003). Social Security, Retirement and the Single Mindedness of the Electorate. NBER Working Papers Series. Working Paper 9691. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9691.pdf>
- Murillo, R.** (November 2002). Health Care Costs and Coverage. *National Economic Trends*. Disponible en: <http://research.stlouisfed.org/publications/net/20021101/cover.pdf>
- Murphy, K.; Shleifer, A.; Vishny, R.** (May, 1991). The Allocation of Talents: Implications for Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 106, 503-530.
- Myerson, R.** (Winter 1995). Analysis of Democratic Institutions: Structure, Conduct and Performance. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (1), 77-89. Disponible en: http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Myerson_%28JEP_95%29.pdf
- Nagatani, K.** (1981). *Macroeconomics Dynamics*. Cambridge University Press.
- Nehru, V., Swanson, E. y Dubej, A.** (1995). A New Database on Human Capital Stocks in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology and Results. *Journal of Development Economics*, 46, 379-401.
- North, D.** (1981). *Structures and Change in Economic History*, New York, Ed W.W Norton & Company, Inc.
- (Winter 1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- (June, 1994) Economic Performance through Time. *The American Economic Review*, 84 (3), 359-368.
- North, Douglass y Thomas, R. (1973).** *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.
- North, D. y Weingast, B.** (1989). Constitution and Commiement: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, 49 (4), 803-832.
- Novaro, M.** (2001). El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Comp.). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (p. 59). Argentina: Paidós.
- O'Donnell, G.** (1995). Delegation Democracy. Proyecto Muse. Scholarly Journals on line. Disponible en: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/ODonnell_Delegative.pdf
- Olson, M.** (1997). The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development. En Clague, C. (Ed.). *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries* (p. 37). US: The Johns Hopkins University Press.
- Ostrom, E.** (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Page, S.** (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1, 87-115. Disponible en: www.qjps.com/getpdf.aspx?doi=100.00000006&product=QJP
- Panizza, F.** (2001). Más allá de la "democracia delegativa". La "vieja política" y la "nueva política" en América Latina. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Comp.). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (p. 159). Argentina: Paidós.
- Payne, M. y Losada C.** (2000). Instituciones de desarrollo en América Latina: Enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona. En Güell, M. y Vila, M (Coord.). *América Latina y España: Un futuro compartido*. Barcelona: Ed. Planeta.
- Persson T. y Tabellini G.** (2000). *Political Economics. Explaining Economic Policy*. U. S: The Mitt press.

- (2003). The Economic Effect of Constitutions. Lectures Notes from Students in P5651.
- Peruzzotti, E.** (2001). La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina pos dictatorial. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Comp.). Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas (p. 289). Argentina: Paidós.
- Peters, G.** (July 2000). Institutional Theory: Problems and Prospects. Political Science Series, 69. Institute for Advanced Studies. Viena. Disponible en: www.ihs.ac.at/vienna/publication.php?tool_e_action=download_file&id=336
- Pfiffner, J.** (June, 2009). The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White House. Presidential Studies Quarterly, 39 (2), 363–384.
- Polity IV:** Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets (2011). Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010. Center for Systemic Peace.
- Przeworski, A. y Maravall, J.** (2003). Democracy and the Rule of Law. US: Cambridge University Press.
- Putnam, R.** (1993). Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy. U.S: Princeton University Press.
- (1996). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Disponible en: <http://xroads.virginia.edu/~hyper/DETOC/assoc/bowling.html>
- Quiggin, J.** (1992). Testing the implications of the Olson hypothesis. *Economica* 59 (1), 261–277.
- Quinn, D. y Woolley, J.** (July 2001). Democracy and National Economic Performance: The Preference for Stability. *American Journal of Political Science*, 45, 634-657.
- Quiroga, H.** (2001). La democracia posible: un cruce entre procedimiento, valores y políticas. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Comp.). Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas (p.235). Argentina: Paidós.
- Ramey, G y Ramey, V.** (1994). Cross-Country evidence on the link between volatility and growth. Working Paper N° 4959. NBER Working Papers Series. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w4959.pdf>
- Rawls, J.** (1971). A Theory of Justice. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rodríguez, A. y Rodríguez, M.** (Febrero, 2008). Estimaciones alternativas del PBI potencial en la Republicana Dominicana. Texto de Discusión N° 11. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Rodrik, D.** (1992). Foreign Trade in Eastern Europe Transition: Early Results. NBER Working Paper 4064. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w4064.pdf>
- (1993). Do Low Income Countries have a high-wage option? NBER Working Papers Series. Working Paper 4451. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w4451.pdf>
- (1994) What does the Political Economy Literature on Trade Policy (Not) Tell Us That We Ought to Know? Center for Economic Policy Research. DP1039. Disponible en: <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=1039>
- (2008). One Economics, Many recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth. US: Princeton University Press.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F.** (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. NBER Working Papers Series. Working Paper 9305. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9305.pdf>
- Rodrik, D. y Wacziarg, R.** (2004). Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes? Disponible en: http://aeaweb.org/assa/2005/0108_1015_0403.pdf
- Rogers, E.** (1962). Diffusion of Innovations. Glencoe: Free Press.
- Rogowski, R.** (1987). Political Cleavages and Changing Exposure to Trade. *The American Political Science Review*, 81 (4), 1121-1137. Disponible en: <http://www.indiana.edu/~gradipe/docs/rogowski.pdf>
- Rouquie, A.** (1994). Autoritarismos y Democracia. Estudios de política argentina (1º ed.). Argentina: Edicial.
- Rudalevige, A.** (2005). The New Imperial Presidency. Renewing Presidential Power after Watergate. US: University of Michigan.
- Ruttan, V.** (1997). Participations and Development. En Clague, C. (Ed.). Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries (p. 217). US: The Johns Hopkins University Press.
- Sachs, J. y Warner, A.** (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth. NBER Working Papers Series. Working Paper 5398. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5398.pdf>
- Sagüés, N.** (2006). La Regulación Legislativa de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Lexis N° 0003/012879; JA 2006-IV-1040-SJA 18/10/2006.
- Sala-i Martin, X., Doppelhofer, G. & Miller, R. I.** (2004). Determinants of long-term growth: A Bayesian averaging of classical estimates (bace) approach. *American Economic Review*, 94.
- Samuelson, P.** (1954). The Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, 386–389.
- Sartori, G.** (1992). Parlamento. En Sartori, G. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Universidad.
- Schlesinger, A.** (2004). The Imperial Presidency, First Mariner Books. US: Ed. New York.
- Schugart, M. y Carey, J.** (1992). Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press.
- Schumpeter, J.** (1942). Capitalismo, Socialismo y Democracia. Argentina: Ed. Orbis. 1983.
- Scitovsky, T.** (1952). Two concepts of external economies. *Journal of Political Economics*,
- Seraphim, H.** (1961). Teoría Económica General. Argentina: El Ateneo.
- Servén, L.** (Dec. 1998). Macroeconomic Uncertainty and Private Investment in Developing Countries. An Empirical Investigation. Policy Research Working Paper 2035. The World Bank. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/06/04/000094946_99030406385246/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Shepsle, K.** 1979. Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*, 23, 23-57.
- Shepsle, K. y Weingast, R.** (1981b) Political Preferences for the Pork Barrel: A generalization. *American Journal of Political Science*, 25, 96-112.
- (1995). Positive Theory of Congressional Institutions. The university of Michigan Press.
- Sinclair, L.** (2009). Barak Obama & Larry Sinclair. Cocaine, Sex, Lies and Murder?. U.S.: Sinclair Publishing Inc.
- Solow, R.** (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- (1992). Siena Lectures on Endogenous Growth Theory
- (1994). Perspectives on Growth Theory. *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1).

- Spiller, P. y Tommasi, M.** (2000). Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino: Una Aproximación desde la Nueva Economía Institucional. Doc. 33.
- Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M.** (April, 2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes; an Intertemporal Transactions Framework. Documento 81.
- Stein, E. y Tommasi, M.** (2007). Instituciones Democráticas, Procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. Visiones del Desarrollo en América Latina, 77-156.
- Stiglitz, J.** (1974). Equilibrium Wage Distribution. Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University. Disponible en: <http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d03b/d0375.pdf>
- (1992). Comment on "Counter- Counterrevolution in Development Theory" by Krugman". Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- Straub, H.** (2002). Multivariate cointegration analysis of aggregate exports: empirical evidence for the United States, Canada and Germany. Kiel Working Paper n.º 1101. Kiel Institute for World Economics.
- Streb, J. (n.d).** Political uncertainty and economic underdevelopment. Mimeo. Universidad del CEMA.
- (2000). Por qué importan las instituciones políticas para el desempeño económico: incertidumbre política y subdesarrollo. Número 168. Universidad del CEMA.
 - (2011). Estabilización Económica e Incentivos Políticos. Número 461. Universidad del CEMA. Disponible en: <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/461.pdf>
- Strom, K.** (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. En Strom, K.; Mueller, W. y Bergman, T. Delegation and Accountability in parliamentary Democracies, Oxford University Press (p. 55).
- Subramaniam, A. y Sala-i-Martin, Xavier** (June, 2003). Addressing the Natural Resource Curse. An Illustration from Nigeria. Working Paper 9804; National Bureau of Economic Research.
- Summers, R. y Heston, A. (1984).** Improved international comparisons of real product and its composition: 1950-1980. Review of Income and Wealth. Serie 30.
- Summers Robert, Heston Alan and Aten Bettina** (May, 2011). Penn World Table Version 7.0, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Tanzi, V. y Pellechio, A.** (1997). The Reform of Tax Administration. En Clague, C. (Ed.). Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries (pp. 273). US: The Johns Hopkins University Press.
- Thurber, J.** (2009). Rivals for Power: presidential-congressional relations. US: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Tilly, C.** (2007a) Democracy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Toboso, F.** (1996). Sobre el enfoque de la elección pública positiva y la economía política constitucional: potencialidades y limitaciones. Cuadernos de Economía, 29 (sept. – Dic. 1996). Disponible en: <http://www.uv.es/econinst/ipe/toboso-cuadern96.pdf>
- Tommasi, M. y Saiegh, S.** (2004). Instituciones Políticas y Política Económica. Summer Course. Universidad de los Andes.
- United States v. U.S Dist. Court 407 U.S. 297.324. U.S Supreme Court. En FindLaw. Está indicado: UNITED STATES v. UNITED STATES DISTRICT COURT, 407 U.S. 297 (1972) 407 U.S. 297. UNITED STATES v. UNITED STATES DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF MICHIGAN ET AL. (PLAMONDON ET AL., REAL PARTIES IN INTEREST) CERTIORARI TO THE UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE SIXTH CIRCUIT. No.70-153.ArguedFebruary24,1972- Decided June 19, 1972**
Disponible en: <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=407&invol=297>
- Vallentyne, P.** (2006). Robert Nozick, Anarchy, State and Utopia. In the Twentieth Century: Quine and After, 5, of Central Works of Philosophy. Ed. John Shand, Acumen Publishing. (p. 86-103).
- Vial, J. y Orihuela, J.** (2004). Instituciones y Crecimiento en los Países Andinos; CGSD Working Paper N.º 9. Working Papers Series, Center on Globalization and Sustainable Development. The Earth Institute at Columbia University. Disponible en: www.earth.columbia.edu.
- Vohs, K., Mead N. y Goode M. (2008).** Merely Activating the Concept of Money Changes Personal and Interpersonal Behavior Association. Psychological Science, 17 (3). Disponible en: <http://www.csom.umn.edu/assets/101518.pdf>
- Wantchekon, L.** (2004). Resource Wealth and Political Regimes in Africa. Comparative Political Studies, 37, 816-941.
- Weber, M** (1947). The Theory of Social and Economic Organization. Parsons; Glencoe, III: Free Press.
- (1968). Economy and Society. Roth and Wittich. U.S: Bedmisnter Press.
- Weingast, B.** (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. American Political Science Review, 91, 245-263.
- (1998). Political Stability and the Civil War: Institutions, Commitment, and American Democracy. In Bates, R.; Greif, A.; Levi, M.; Rosenthal, J. y Weingast, B. Analytical Narratives. Princeton University Press.
 - (2003). A Postscript to Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. En Maravall y Przeworski (Eds.). Democracy and the Rule of Law. U.S: Cambridge University Press.
- Williamson, O.** (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press.
- (2009). Transaction cost economics: an overview. Disponible en: <http://organizationsandmarkets.files.wordpress.com/2009/09/williamson-o-transaction-cost-economics-an-overview.pdf>
- Winthrop, D. y Mansfield, H.** (Ed.) (2000). Democracy in America. Alexis de Tocqueville. University of Chicago Press.
- Wise, C. y Roett, R. (2001).** Política de Tasa de Cambio en América Latina. Argentina: Grupo Editor.
- Witold, H. y Mansfield, E.** (2006) Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness. International Studies Quarterly, 50 (1).
- Woodward, B.** (1999). Shadow: Five presidents and the legacy of Watergate. US: Simon & Schuster.
- Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer.** 343 U.S. 579 (1952) Justia.com. US Supreme Court Center. 343 U.S. 579 Disponible en: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>
- Zegarra, L.** Acción colectiva, Regímenes políticos y crecimiento económico: Hacia una discusión teórica. Departamento de Economía. Universidad del Pacífico.

