

“INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y SU
IMPACTO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

Be BID: 2012



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-287

Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas

Carlos Scartascini
Mariano Tommasi

Enero 2012

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas

Carlos Scartascini*
Mariano Tommasi**

* Banco Interamericano de Desarrollo

** Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de San Andrés



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

Información de catálogo para publicaciones provista por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Scartascini, Carlos G., 1971-

Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas / Carlos Scartascini, Mariano Tommasi.

p. cm. (IDB working paper series ; 287)

Includes bibliographical references.

1. Public policy. 2. Policy sciences. I. Tommasi, Mariano, 1964-. II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Title. IV. Series.

<http://www.iadb.org>

Los documentos publicados en la serie “Documentos de trabajo” del BID son de la más alta calidad académica y editorial. Todos ellos fueron sometidos a una revisión de pares por expertos reconocidos en su campo, y fueron editados profesionalmente. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Resumen *

Este trabajo argumenta que la institucionalización es un fenómeno de equilibrio y que se asocia a mejores políticas públicas y mejores resultados en términos de desarrollo económico. Como soporte de esta argumentación se presenta un modelo teórico que amplía el espacio de acciones factibles para los actores políticos, incluyendo la posibilidad de hacer inversiones en arenas tanto institucionalizadas como no institucionalizadas. De esta manera, permite visualizar que el proceso de institucionalización puede ser endógeno al funcionamiento de las instituciones políticas. Como complemento de este modelo conceptual, se presentan resultados cuantitativos que muestran que bajos grados de institucionalización tienden a debilitar los resultados que surgen de la literatura de economía política más tradicional. Esto es, en contextos de baja institucionalización las instituciones políticas más tradicionales, principalmente aquellas medidas *de jure* pueden no ser relevantes para explicar los resultados de política pública. Aún así, este trabajo abre más preguntas que las que responde y deja propuestas líneas de investigación que pueden ayudar a dar respuestas a las mismas.

Clasificación JEL: D72, D73, D78

Palabras claves: Instituciones, Institucionalización, Capacidades estatales, Economía política, Resultados económicos

* Este documento, que intenta abrir una agenda de largo plazo de estudios sobre institucionalización de las instituciones políticas, está basado en el trabajo conjunto que hemos desarrollado con Martín Ardanaz, Germán Caruso, Fabiana Machado, Ernesto Stein y Laura Trucco. A ellos les estamos particularmente agradecidos por dejarnos utilizar dicho trabajo y por sus sugerencias a lo largo del proceso de generación de este conocimiento y de la agenda en general. Asimismo nos hemos beneficiado de los comentarios de numerosos colegas que han provisto comentarios a los documentos de base, así como de los comentarios recibidos sobre los resultados empíricos por parte de comentaristas y participantes en las reuniones anuales de la American Political Science Association y Midwest Political Science Association, y seminarios en George Mason University, Hertie School of Governance, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Maastricht University, Universidad de Salamanca, Universidad de San Andrés, Universidad Di Tella, University of Maryland, y el Woodrow Wilson Center. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no deben ser atribuidas al Banco Interamericano de Desarrollo.

1. Introducción

Que “las instituciones importan” parece haber sido el redescubrimiento de muchos a mediados de la década de los 90, principalmente como consecuencia de las crisis económicas y las fallas de muchas de las reformas tecnocráticas que se introdujeron durante dicha época. Así, numerosos economistas comenzaron a analizar el rol de las instituciones políticas en las políticas públicas y el campo de la economía política ganó vigor. En ese contexto, el rol de los sistemas electorales, el régimen político, las reglas de decisión dentro de los Congresos, y los poderes legales de los presidentes se volvieron moneda corriente en los estudios sobre resultados económicos, particularmente de la política fiscal. Si bien la mayoría de estos resultados no eran nuevos y sus orígenes se remontan en su mayoría al menos a la tradición resumida por la escuela de Public Choice (véase Muller, 2003 para un resumen de esta tradición) basados en trabajos de afamados científicos políticos, la formalización de estos resultados introdujo el tema a la mayoría de los economistas (libros como Persson y Tabellini, 2000 y 2003, y Grossman y Helpman, 2002, son algunas de las fuentes más citadas).

Dado que en la mayoría de los casos las instituciones no son independientes de las condiciones iniciales que enfrentaban las sociedades, los investigadores han ido más allá, identificando las raíces históricas de estos desarrollos, tales como la identificación del rol del proceso de colonización (Acemoglu y Robinson, 2006) y el rol de los sistemas legales heredados en cada caso (La Porta et al., 2008), entre otros.

Así como las instituciones, en cuanto conjunto de reglas que regulan la interacción y afectan los incentivos de los actores importan, nueva evidencia se ha ido acumulando respecto de que las capacidades de las instituciones determinan los resultados de las políticas. Esto es, más allá del marco legal que las envuelve, la efectividad de las instituciones políticas determina la prosperidad de largo plazo de las sociedades (Besley y Persson, 2010). La existencia de estos procesos lleva entonces a preguntarse cuáles son los determinantes que hacen a algunos países invertir en sus instituciones, es decir adentrarse en el proceso de institucionalización. Este documento intenta responder preliminarmente esta pregunta, a partir de una perspectiva inspirada en la literatura de la Nueva Economía Institucional que ve a las instituciones como equilibrios.

2. Instituciones e institucionalización

Las **instituciones** son estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos. Normalmente se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas. El término “institución” se aplica comúnmente a los hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como también a las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia (Rhodes, Binder y Rockman, 2006). En particular, el concepto de “**instituciones políticas**” se refiere al conjunto de reglas del juego constitucionales y electorales que definen lo que los diferentes actores políticos pueden hacer. El término también se aplica a ciertas organizaciones formales de gobierno, tales como el Poder Legislativo, la Administración Pública, etc.

La **institucionalización** es una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir.

La noción de institucionalización en el contexto de las instituciones políticas ha sido subrayada por importantes autores en la tradición de estudios sobre democratización, en particular Samuel Huntington en su famoso artículo *Desarrollo político y decadencia política* (Huntington, 1968). Más allá de esa discusión muy general, el tema de la institucionalización de las instituciones políticas ha sido tratado en la ciencia política con referencia a ciertas arenas o subsistemas específicos, especialmente en el caso de la institucionalización de los partidos políticos.

La institucionalización de los partidos políticos ha sido asociada con una serie de efectos positivos sobre el funcionamiento de la democracia y sobre la calidad de las políticas públicas (BID, 2005). Un sistema institucionalizado de partidos implica la estabilidad en la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables que tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido (Mainwaring y Scully, 1995; Jones, 2010). La literatura ha desarrollado una serie de medidas de institucionalización de los partidos políticos, que incluyen nociones de inversión dentro de los partidos (preguntas como “¿Tienen las organizaciones partidarias estructura y recursos?”), así como nociones con respecto a las creencias (*beliefs*) que tienen sobre la institución tanto aquellos dentro de las organizaciones

mismas como los actores sociales más amplios (preguntas como “¿Tiene la gente confianza en los partidos políticos?”).

Además del caso de los sistemas de partidos políticos, también la institucionalización de las legislaturas ha sido objeto de atención en cierta literatura especializada. El trabajo pionero en este campo ha sido el de Nelson Polsby (1968) sobre la institucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Polsby desarrolla una serie de indicadores de institucionalización y concluye que, de acuerdo con ellos, el Congreso de los Estados Unidos se ha institucionalizado más a lo largo del tiempo, desde sus inicios en 1789 hasta el momento del estudio en 1967.

Sintetizando mucho una amplia literatura sobre institucionalización desde Huntington hasta hoy, y traduciendo algunas de sus ideas fundamentales al lenguaje de la teoría de juegos, podemos argumentar que la institucionalización es algo que sucede en el tiempo como consecuencia de *inversiones* que realizan los actores políticos, y que está asociada a conjuntos particulares de *creencias* (*beliefs*). Un grupo de actores relevantes (políticos, grupos de interés) invierten fuertemente en el Congreso americano, precisamente porque creen que es un terreno clave en el proceso de *policymaking* de los Estados Unidos, lo cual a su vez es confirmado en equilibrio debido precisamente a esas inversiones y a sus consecuencias. Esta conceptualización (inversiones y creencias como base de las instituciones) constituye el fundamento sobre el que desarrollamos la agenda de investigación que intentamos describir en este documento.

La **inversión en instituciones políticas** implica dedicar distintos recursos como tiempo y dinero a incrementar la capacidad futura de alcanzar objetivos en el contexto de dichas instituciones. La noción de inversión tiene que ver con el hecho de que se sacrifican recursos en el presente para obtener beneficios contingentes en el futuro.¹ Los distintos actores pueden incurrir en distintos tipos de inversiones: los legisladores pueden invertir en adquirir experiencia en ciertos comités; las asociaciones empresariales pueden invertir en incrementar la capacidad del Estado participando en arreglos corporativistas, contribuir a partidos políticos que defiendan sus intereses, desarrollar actividades de *lobby* o recurrir directamente al soborno y también invertir en tecnologías que les permitan amenazar físicamente a otros actores (Dal Bó et al.,

¹ Esta noción es análoga a una utilizada en la literatura sobre democratización, especialmente por Przeworski (2005), Benhabib y Przeworski (2006), y Wantchekon (2000). Los perdedores políticos en un determinado momento pueden optar por aceptar los resultados e invertir en mejorar sus oportunidades futuras dentro del juego democrático o pueden recurrir a la violencia para cambiar los resultados.

2006); los sindicatos pueden invertir en partidos políticos en lugar de realizar cortes de calles y así sucesivamente. Lo importante es que una inversión en una institución política incrementa la capacidad del jugador de adquirir poder o influencia política a través de canales institucionalizados.

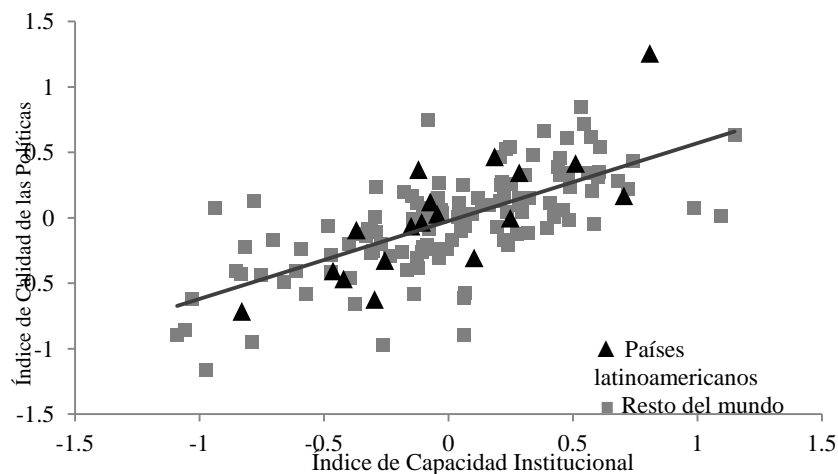
Distintas formas de acumulación política tienen impactos diferenciados sobre las instituciones y sobre el funcionamiento del sistema político y el proceso de *policymaking*. Por ejemplo, estrategias políticas alternativas por parte de los actores empresarios tienen efectos distintos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Los actores empresarios pueden invertir directamente en el fortalecimiento de capacidades estatales, pueden formar asociaciones empresarias que participan en acuerdos corporativos institucionalizados, pueden invertir en fortalecer a los partidos políticos que mejor representan sus intereses, pueden invertir a nivel sectorial para influenciar ciertas políticas específicas, pueden invertir en las habilidades o contactos necesarios para influenciar a funcionarios corruptos, e incluso pueden invertir en tecnologías que les permiten amenazar por vía física o legal a aquellos políticos que no atienden sus demandas (Dal Bó et al., 2006).

¿Por qué es relevante estudiar la institucionalización de las instituciones políticas? Es importante porque una mayor institucionalización lleva a mejores políticas públicas, y mejores políticas públicas llevan a mejores resultados sociales y económicos. Estudios realizados en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo han mostrado que los impactos económicos y sociales de las políticas públicas dependen de ciertas características de la implementación de estas políticas, tales como su estabilidad, la capacidad de cambiarlas ante cambios en las circunstancias, y el grado en el cual se las aplica adecuadamente (*enforcement*). Países capaces de generar políticas con dichos atributos se benefician más que otros de iniciativas específicas de políticas públicas. Si las políticas adoptadas no tienen estas propiedades –no importa cuán bien luzcan en el papel– es poco probable que tengan los efectos deseados sobre el desarrollo. A su vez, estas propiedades deseables de las políticas son el resultado de procesos de formulación de políticas llevados a cabo en el contexto de instituciones de *policymaking* tales como sistemas institucionalizados de partidos políticos, legislaturas con fuertes capacidades para participar activamente en la definición de las políticas públicas, poderes judiciales independientes, y sistemas de servicio civil bien desarrollados.²

² BID (2005), Stein y Tommasi (2007), Scartascini, Stein y Tommasi (2008 y 2010).

Partidos políticos bien institucionalizados, especialmente aquellos de alcance nacional y con orientaciones programáticas, tienden a ser jugadores consistentes y creíbles en el largo plazo. Un sistema con un número acotado de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene mejores chances de generar cooperación intertemporal y por tanto políticas sostenibles y de consenso (*políticas de Estado*). Las legislaturas son el escenario ideal para negociaciones políticas eficientes. Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan capacidades para crear políticas y se involucran en este proceso, en lugar de ser meros sellos de goma que aprueban (u obstáculos que rechazan) las iniciativas del ejecutivo. Un poder judicial independiente y de buen funcionamiento puede facilitar intercambios y negociaciones entre actores políticos y también puede servir para implementar efectivamente acuerdos pasados. Una burocracia competente incrementa la calidad y estabilidad de las políticas. Diferentes indicadores de estas capacidades institucionales fueron desarrollados para diferentes países latinoamericanos (BID, 2005, Stein y Tommasi, 2007) y también para una muestra internacional más grande (Scartascini, Stein y Tommasi, 2008 y 2009) y se ha mostrado su relevancia respecto a la calidad de las políticas públicas. La Figura 1 es una sintética muestra de algunos de estos resultados, al comparar un índice de calidad de las políticas con un índice agregado de capacidad institucional.

Figura 1.
Institucionalización y calidad de las políticas públicas



Nota: Controlando por Ln(PBIpc) y dummies por región.
Fuente: Scartascini y Tommasi (2012)

La agenda que sintetizamos en este documento consiste en el desarrollo de tres frentes: i) modelos teóricos para estudiar las decisiones de los actores con respecto a la inversión en instituciones, sus determinantes e implicaciones; ii) análisis empírico de algunas de las implicaciones de los modelos, incluyendo el desarrollo de indicadores de “institucionalización” aplicables a muestras longitudinales con muchos países; y iii) estudios de caso para refinar las medidas de institucionalización y para estudiar la evolución de dichas medidas a través del tiempo, así como los procesos que le dan origen. En este artículo resumimos algunos de los pasos i) y ii) ya realizados, y señalamos los pasos siguientes.

3. Escenarios institucionalizados y alternativas: Actores políticos, tecnologías políticas e institucionalización endógena

Los economistas políticos han estudiado el impacto de las reglas políticas sobre las políticas públicas (especialmente económicas), utilizando los fundamentos sentados tempranamente por destacados científicos políticos –como Duverger, Sartori, Rae, Lijphart, y Cox y otros– sobre el impacto de las reglas formales en el funcionamiento de las instituciones políticas. En la mayor parte de esta literatura (que Persson y Tabellini, 2000 sintetizan y desarrollan magistralmente), la acción sucede principalmente en el contexto de esas reglas formales en arenas “institucionalizadas”, tales como el palacio parlamentario. Esto, a nuestro entender, constituye una buena aproximación al proceso de formulación de políticas en algunos contextos (países desarrollados en la actualidad) pero no en otros (como esos mismos países en el pasado o la mayoría de las democracias en desarrollo hoy).

En Scartascini y Tommasi (2012) desarrollamos un esquema conceptual, en el cual, partiendo de modelos tradicionales de economía política *a la* Persson y Tabellini, ampliamos el espacio de acciones factibles para los actores políticos, incluyendo la posibilidad de realizar inversiones y luego acciones tanto en arenas institucionalizadas como en espacios y medios alternativos (como la violencia), y estudiamos las implicaciones de esto para el estudio de las instituciones y el *policymaking*. La inversión en áreas políticas institucionales afecta el poder político *de jure*, mientras que las inversiones en alternativas afectan el poder político *de facto*, siguiendo la terminología de Acemoglu y Robinson (2006). El trabajo plantea, a modo de ejemplo, una extensión de un modelo estándar de negociaciones legislativas en el que los actores pueden invertir tanto en el propio escenario legislativo como en una **tecnología política**

alternativa (TPA), que les permite amenazar con imponer un costo a la sociedad si sus demandas no son satisfechas. El ejemplo de este juego, que presentamos brevemente a continuación, sirve como motivación para algunas reflexiones más amplias sobre instituciones, institucionalización y formación de políticas. Se investiga cómo la presencia de una TPA y su interacción con los canales políticos formales y las estructuras socioeconómicas subyacentes influyen en el funcionamiento de las instituciones, en los resultados de las políticas y en el uso de aquellas tecnologías en equilibrio.³

Una implicación del modelo y su lógica es que diferentes países pueden mostrar diversos grados de institucionalización en la toma de decisiones colectivas. Este es un hecho estilizado de la realidad: existe una gran variabilidad en la forma en que la formación de políticas se lleva a cabo en distintos países, incluyendo diferencias en la medida en que instituciones formales como el Congreso o los partidos políticos son el centro de las demandas de los actores socioeconómicos y también, como contracara, el grado en el que estos actores utilizan tecnologías alternativas para ejercer influencia política.

4. Un primer modelo: ¿el Congreso o la calle?

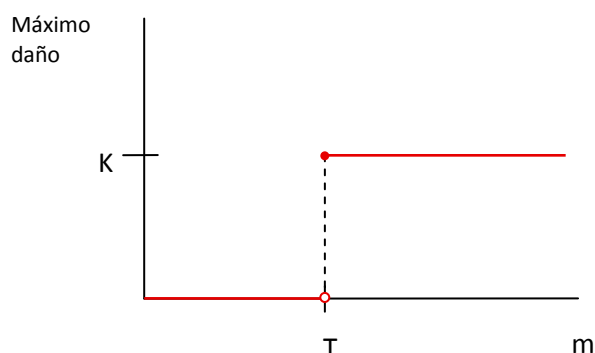
Cualquier modelo dentro del marco que planteamos necesita especificar tres componentes que constituyen conjuntos de parámetros para los propósitos posteriores de estática comparativa: i) el problema de política (*policy*) a determinar (un mapeo de los posibles vectores de políticas a la utilidad de los jugadores); ii) las instituciones políticas formales que determinan cómo se lleva a cabo la toma de la decisión colectiva, y iii) las tecnologías políticas alternativas, así como las formas de interacción entre las arenas formales e informales. En el ejemplo que presentamos, el problema de política es la asignación de una torta de tamaño X y las instituciones políticas son una variante sencilla del modelo de negociación legislativa más utilizado, el de Baron y Ferejohn (1989). Cualquier supuesto con respecto a iii) debe incluir consideraciones sobre un mapeo de cada acción alternativa a las utilidades de los actores, así como sobre acciones colectivas, tecnologías de compromiso y protocolos de asignación en los escenarios informales.

Por simplicidad, en este trabajo la TPA es descrita como un corte de ruta (“ir a la calle”). Participar en un corte tiene un costo individual c . Si al menos T jugadores protestan, pueden

³ Este modelo es más fácil de interpretar pensando en términos de democracia directa (los jugadores que van al Congreso son agentes perfectos de alguna *constituency* socioeconómica relevante); en la parte final del trabajo hacemos referencia a extensiones a problemas de agencia en contextos de democracia representativa.

crear una amenaza creíble de infligir un daño K a la economía, con $T \geq 2$ y $0 < K < ((n - 1)/n)X$. Si menos de T personas participan del corte, no pueden causar ningún daño. En última instancia, esta complementariedad estratégica será la fuente de la multiplicidad de equilibrios del modelo. En tanto, los parámetros c y T pueden depender de diversos factores, como por ejemplo las “tecnologías de represión” puestas en práctica. La TPA se representa en la Figura 2, donde m es la proporción de personas que eligen esta alternativa.

Figura 2.
Tecnología de daño



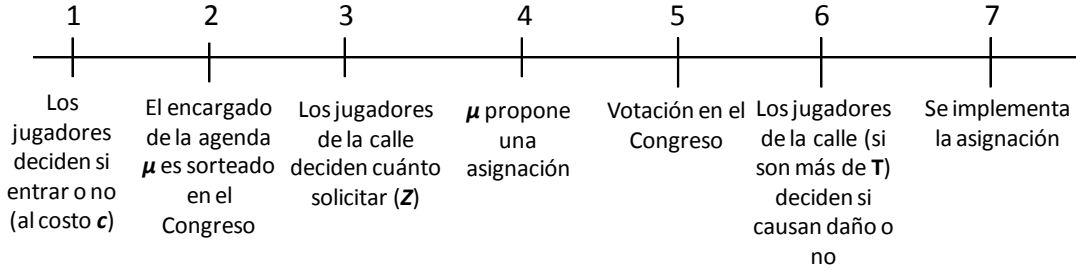
Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

Se suponen además tres cosas sobre “la calle”: que actúa como una entidad única, dejando de lado posibles problemas de acción colectiva entre los participantes, cuando estos superan el límite T ; que divide su recompensa en partes iguales entre todos sus miembros, y que posee una tecnología de compromiso, es decir, que puede comprometer perfectamente a sus miembros a causar o no un daño como respuesta a la acción de los actores del escenario formal.⁴

⁴ Este último supuesto, común en la literatura (Ellman y Wanchtekon, 2000; Dal Bo et al., 2006; Acemoglu y Robinson, 2006) se establece para evitar una larga y complicada discusión de las condiciones bajo las cuales tal amenaza es creíble, lo cual obligaría a su vez a agregar más estructura al juego o hacerlo repetido para incluir consideraciones de reputación. En el contexto de un juego no repetido, la amenaza resulta creíble si es parte de una estrategia débilmente dominante en la última jugada, algo que puede asegurarse fácilmente en nuestro modelo, si supusiéramos que el daño sólo afecta a los jugadores que están en el Congreso. Adicionalmente, existe una amplia literatura sobre justicia, altruismo, castigo y rencor que argumenta que los castigos pueden ser instrumentados aun cuando son costosos para el castigador en términos estrictamente individuales (véase, por ejemplo, Bahry y Wilson, 2006; Henrich et al., 2004 y Levine, 1998). Dichos comportamientos, generalmente estudiados en ambientes bastante asépticos, son aún más probables en contextos como el que estudiamos aquí: una vez que los piqueteros están en la calle puede ser más fácil instrumentar el uso de la fuerza (si las demandas no son satisfechas) que una desmovilización ordenada si las demandas son satisfechas. En palabras de Maurice Thorez, antiguo líder del Partido Comunista francés, “hay que saber cómo terminar una huelga” (Przeworski, 2009).

Sea entonces $N = \{1, 2, \dots, n\}$ el conjunto de jugadores. La economía está sujeta a la restricción $\sum_{i=1}^n x_i \leq X$. Cada jugador maximiza su porción de la torta $x_i \geq 0$, neta del costo contingente c que paga en caso de protesta y tiene, *ex ante*, una dotación de p_i unidades de poder político *de jure*, con $p_i < p_{i+1}$, y $\sum_{i=1}^n p_i = 1$. La secuencia del juego se representa en la Figura 3 y es la siguiente:⁵

Figura 3.
Etapas del juego



Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

4.1 Decisión de inversión

Etapas 1. Los jugadores eligen simultáneamente una acción $a_i \in \{0, 1\}$, donde $a_i = 1$ significa ir al Congreso y $a_i = 0$ ir a la calle, lo cual implica un costo c . Esto representa una inversión que le permite al jugador convertirse en miembro de uno de los dos escenarios. $\sum a_i$ será la inversión total en instituciones formales, capturando el grado de institucionalización, al que nos referiremos luego de resolver el modelo. Sea m el número de jugadores que van a la calle y $n - m$ los que van al Congreso. Sea M el conjunto de jugadores en la calle y N/M el conjunto de jugadores en el Congreso.

4.2 Proceso de policymaking

Etapas 2. Entre aquellos que van al Congreso, la naturaleza elige un encargado μ de establecer la agenda. Cada jugador en el Congreso tiene una probabilidad $\frac{p_i}{\sum_{j \in N \setminus M} p_j}$ de ser el elegido.

⁵ Se incluye implícitamente un supuesto de información perfecta. Levantarlo puede generar resultados adicionales interesantes. Si se incluye incertidumbre acerca de la capacidad de acción colectiva o de producir daño de quienes protestan, o bien alguno de estos aspectos no es observable para los actores institucionales, pueden existir equilibrios con episodios de violencia, una característica realista que comparten muchos modelos con información asimétrica, aplicados a temas como los oligopolios, las guerras y las huelgas.

Etapa 3. Los jugadores en la calle pueden hacer una amenaza creíble de daño d como función de la porción z de la torta que cada uno recibe ($Z = mz$ es el total recibido por los que fueron a la calle). Sea $T \geq 2$ un punto crítico para la acción en la calle. Si $m < T$, el daño que pueden causar es cero y de lo contrario es K .

Etapa 4. Luego de escuchar la demanda de la calle, el jugador μ propone una asignación de la torta que tiene la forma de un vector de porciones (*shares*) $S^\mu(d) = \{s_i^\mu\}_{i \in N}$, sujeto a $\sum_{i=1}^n s_i \leq 1$ y $s_i \in [0,1]$. En aras de la brevedad, suponemos que el encargado de la agenda está limitado por el supuesto que requiere que la porción de cada uno de los que va a la calle sea igual, esto es $s_i^\mu = z^\mu \in [0, 1/m]$ para todo $i \in M$.

Etapa 5. Los $n - m$ jugadores en el Congreso votan sobre S^μ . Sea $\phi_i \in \{0,1\}$ la elección del congresista i , donde 0 y 1 representan respectivamente votos en contra y a favor de la propuesta de μ . Suponemos que los votantes sólo tienen en cuenta su porción de la torta a la hora de decidir su voto, de manera que $\phi_i(s_i): [0,1] \rightarrow \{0,1\}$. Para evitar fuentes no deseadas de equilibrios múltiples, suponemos que, ante la indiferencia, $\phi_i = 1$. El resultado S del proceso legislativo será:⁶

$$S = \begin{cases} S^\mu & \text{si } \sum_{i \in N \setminus M} \phi_i \geq \frac{1}{2}(n - m) \\ \{s_i = 0\}_{i \in N} & \text{si } \sum_{i \in N \setminus M} \phi_i < \frac{1}{2}(n - m). \end{cases}$$

Etapa 6. Aquellos que están en la calle implementan el daño anunciado en 3.

Etapa 7. Se implementa la asignación. Cada jugador recibe $x_i = s_i(X - d)$, que es igual a $s_i X$ si el daño causado es cero.

4.3 Resolviendo el modelo

El modelo se resuelve por inducción hacia atrás.⁷ Dado el supuesto de compromiso por parte de los protestantes, las etapas 6 y 7 se implementan mecánicamente. La etapa 5 es una negociación legislativa estándar (Baron y Ferejohn, 1989) con la adición de la calle. Es fácil de demostrar que

⁶ Suponemos un valor de reserva del *statu quo* si la negociación falla igual a cero simplemente para facilitar el cómputo del equilibrio. Ningún resultado sustantivo depende de este supuesto.

⁷ Para una prueba formal de todos los resultados, véase Scartascini y Tommasi (2009).

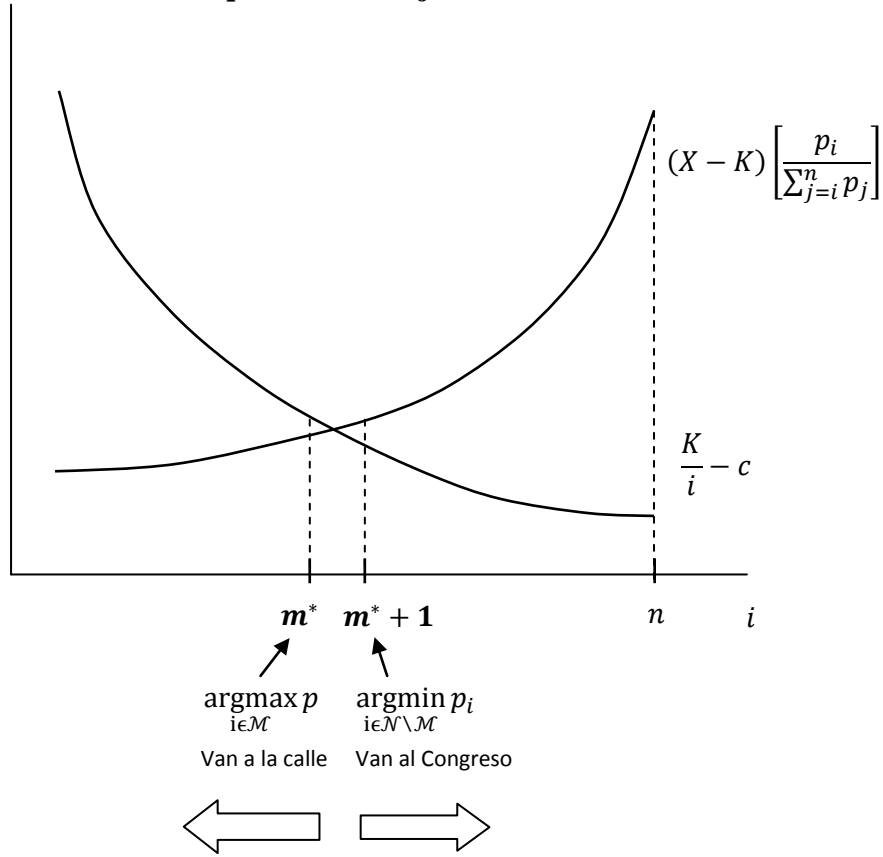
quien decide la agenda va a darles su nivel de reserva de *statu quo* a los miembros de una coalición mínimamente necesaria en el Congreso (cero en este caso) y nada a los demás jugadores en el Congreso, y por tanto se quedará con toda la torta (menos lo que se dé a los que están en la calle). La novedad es cuánto dar a estos últimos. Claramente, si $m < T$, les dará cero. Si $m \geq T$, el monto dependerá de las demandas Z . Si solicitan $Z > K$, no se les dará nada, ya que $(X - K) > (X - Z)$. Si solicitan $Z \leq K$, se les dará Z . Esto lleva a que en la etapa 3, los manifestantes elijan $Z = K$, ya que recibirían menos si piden menos y nada si piden más. Cada manifestante recibe K/m .

Dado que la etapa 2 es una jugada de la naturaleza, sólo resta analizar la etapa 1, que es fundamental en la extensión para los modelos tradicionales que estamos proponiendo. En ella, cada jugador elige ir a una de las dos arenas, dada su expectativa de lo que recibirá en cada caso dadas las elecciones de los demás jugadores. Debemos entonces hallar los equilibrios de Nash para estas n decisiones individuales sobre a_i . El resultado de este proceso (véase Scartascini y Tommasi, 2012) es que: (a) siempre existe un **Equilibrio de Institucionalización Total (EIT)** en el que todos van al Congreso y no se utilizan tecnologías alternativas, y (b) para algunos valores de los parámetros, existe también un **Equilibrio de Institucionalización Baja (EIB)** en el que m^* actores van a la calle y el resto al Congreso.

La existencia del EIT está garantizada por el hecho de que si sólo un jugador elige ir a la calle, será incapaz de establecer un corte y por tanto no podrá realizar una amenaza creíble. Así, al no recibir nada del encargado de la agenda, su pago sería $-c$, estrictamente menor de lo que esperaría recibir en el Congreso. Por tanto, nadie tiene incentivos para desviarse del EIT.

La Figura 4 ofrece una representación intuitiva del EIB. La curva ascendente describe el valor de ir al Congreso y la curva con pendiente negativa el valor de ir a la calle, desde el punto de vista de un individuo en función de su probabilidad de ser el encargado de la agenda (p_i), dado que (como ocurre en el EIB) los jugadores con p_j más bajo irán a la calle y los de p_j más alto irán al Congreso. Sea m^* el mayor entero a la izquierda de la intersección de las dos curvas. Los jugadores 1 a m^* (aquellos con menor probabilidad ex ante de decidir la agenda) irán a la calle y los jugadores $(m^* + 1)$ a n irán al Congreso. El resultado es bastante intuitivo: aquellos con menores chances de obtener lo que desean en las instituciones formales son más susceptibles de utilizar las TPA.

Figura 4.
Equilibrio de baja institucionalización



Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

El Equilibrio de Institucionalización Total nos trae de vuelta al mundo de los modelos discutidos en la introducción, donde la parte institucionalizada del juego es la única relevante: las políticas se deciden en escenarios formales y los actores invierten en capacidades institucionales. Por el contrario, el Equilibrio de Institucionalización Baja se caracteriza por el uso de tecnologías políticas alternativas y por la debilidad de las instituciones formales.

4.4 Estática comparativa y predicciones

Afortunadamente, la simplicidad del modelo nos permite elaborar predicciones a partir de la estática comparativa, aun bajo la existencia de equilibrios múltiples. Lo que nos interesa es saber cómo la variación en un parámetro afecta la probabilidad de terminar en el EIB, manteniendo constantes a los demás. En el apéndice de Scartascini y Tommasi (2012) se demuestra además que cualquier cambio que incrementa la probabilidad del EIB, también incrementa el número m^*

de gente que va a la calle en dicho equilibrio. Por esto, la derivada de m^* respecto de cualquier parámetro es un estadístico suficiente para la forma en que dicho parámetro afecta el grado de institucionalización. Con esta lógica, calculamos fácilmente los resultados que se muestran en el Cuadro 1, los cuales denominamos condiciones bajo las cuales es más probable la baja institucionalización.

Cuadro 1.
Estática comparativa

Parámetro	Probabilidad de estar en el Equilibrio de Institucionalización Baja (o inversa del grado de institucionalización)
↑ Umbral de acción colectiva en la calle (T)	(-)
↑ Costo de usar TPA (c)	(-)
↑ Potencial de daño (K)	(+)
↑ Riqueza de la economía (X)	(-)
↑ Asimetría en la distribución de poder político <i>de jure</i> (Asimetría en la distribución de p_i 's)	(+)

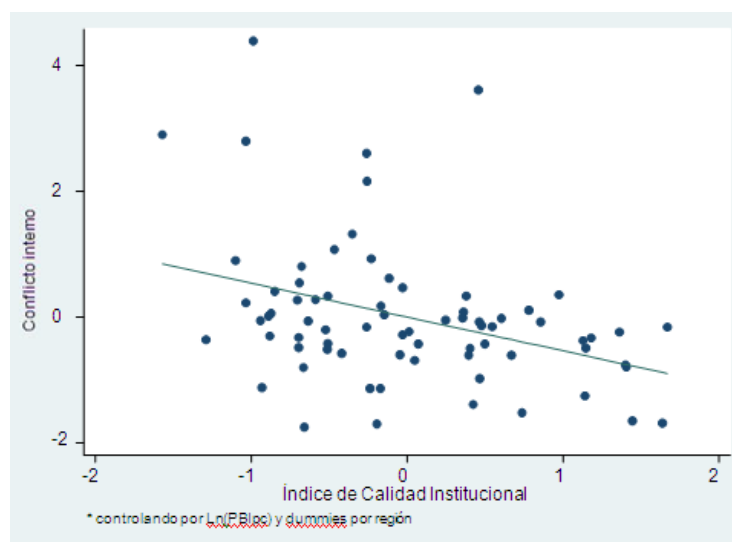
Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

No es sorprendente que la probabilidad del EIB se incremente cuando disminuye el costo de las TPA, cuando el daño que estas pueden causar es mayor y cuando la riqueza de la economía (el tamaño de la torta) se reduce. Es interesante que la probabilidad del EIB aumenta cuando la distribución del poder político *de jure* es más asimétrica. Cuando esto ocurre, los actores con menor probabilidad de decidir sobre la agenda encuentran las instituciones formales menos atractivas, por lo que se inclinan más a ir a la calle. Si recordamos que esto también implica un mayor m^* , tenemos que cuanto más asimétrica es la distribución del poder político,

más gente toma el camino alternativo y menor es el nivel de institucionalización de esa sociedad.⁸

Cerramos esta sección con una primera aproximación a un estudio empírico de las correlaciones predichas por el modelo, utilizando mediciones internacionales de calidad institucional. Este índice (tomado de Scartascini et al., 2009 y explicado con más detalle en secciones posteriores), se compone de variables que miden el rol de la legislatura, la institucionalización de los partidos políticos y la capacidad de la burocracia. Relacionamos esta variable con información del *Cross-National Time Series Data Archive* sobre “conflicto interno”, tomado como *proxy* del uso de TPA. El modelo predice una correlación negativa entre estos dos índices, la cual se observa en los datos⁹ y se muestra en la Figura 5.

Figura 5.
Correlación (institucionalización; uso de una TPA en particular)



Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

⁸ Aunque esto suena a “exclusión de los pobres”, el resultado es más general y puede incluir casos donde actores relevantes encuentran dificultades para verse representados en el poder político *de jure*. Un ejemplo puede ser el de las manifestaciones de los productores rurales argentinos en 2008 y 2009 ante los aumentos de los impuestos a las exportaciones. En este caso, se trata de un sector que no se encuentra entre los desposeídos sino de uno que está subrepresentado en el sistema político.

⁹ Los coeficientes resultan estadísticamente significativos en regresiones univariadas y multivariadas con controles como PIB per cápita, *dummies* regionales y niveles de democratización.

También en concordancia con el modelo, hemos hallado una correlación positiva entre debilidad institucional, uso de TPA y existencia de políticas públicas que favorecen desproporcionadamente a determinados actores, medidos por el índice de favoritismo elaborado para el *Global Competitiveness Report* (GCR) del Foro Económico Mundial.

5. Con respecto a la institucionalización y las teorías institucionales

El sencillo modelo estático que acabamos de describir nos permite empezar a asomarnos a la discusión sobre institucionalización de las instituciones políticas desde una perspectiva un poco más formal. Aun sabiendo que el concepto de institucionalización no es unívoco, nos animamos a afirmar que “el Congreso de los Estados Unidos está más institucionalizado que el de Argentina”. El Congreso americano juega un rol central en la formación de políticas de su país, sus miembros permanecen en sus cargos por largo tiempo y se especializan en determinados comités, el Congreso supervisa a la burocracia y es el foco de la acción política de cualquier grupo de interés organizado. El Congreso argentino no comparte ninguna de estas características, a pesar de que la estructura constitucional de ambos países es similar (Jones et al., 2002). La comparación también vale para países con niveles de desarrollo similares: por ejemplo, el Congreso chileno juega un papel más importante en el proceso de *policymaking* que su contraparte argentina (Scartascini et al., 2010). Estos papeles diferentes están asociados a varios indicadores relativos a las capacidades de los legisladores y de las legislaturas, que tienen claros componentes de inversión, y a su vez reflejan las creencias de los diversos actores: la duración de las carreras legislativas, el nivel de educación de los legisladores, la especialización en comités, y los recursos disponibles para el análisis de las políticas, así como la valoración pública del Congreso (Saiegh, 2010 construye medidas de tales características para 18 países latinoamericanos).

Es de esperar que los actores concentren sus inversiones y acciones políticas en el lugar donde creen que se tomarán las decisiones cruciales. Las instituciones reflejan inversiones pasadas en estos lugares, y resumen información sobre creencias y expectativas, lo cual a su vez genera un efecto de retroalimentación y refuerza su rol. Esto implica la potencial existencia de equilibrios múltiples. Cuando el Congreso y los partidos políticos funcionan como lugares efectivos de negociación y de agregación de preferencias, muchos actores apostarán por ellos, la mayoría de los ciudadanos creerá que esos son los espacios donde se toman las decisiones

importantes y toda esa lógica se reforzará a sí misma. Por el contrario, si esos escenarios no se toman en serio y es de dominio público que la manera de obtener algo del sistema político es cortando una ruta o sobornando a un funcionario, aquellas inversiones en la institucionalización del Congreso y/o los partidos no tendrán lugar, lo cual reforzará la debilidad de esas instituciones. Así, la política de un país puede quedar atrapada en un nivel de institucionalización alto o bajo.

Esta lógica de *self-reinforcement* institucional es medular para las preocupaciones de varias ramas del institucionalismo moderno en las ciencias sociales. Los estudiosos en la tradición de la teoría de juegos (y también el uso coloquial del término) se refieren indiferentemente a las instituciones como *reglas* y como *equilibrios*. En la definición, hoy estándar, sugerida por Douglass North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones desarrolladas e impuestas por el hombre, que dan forma a la interacción humana.” En años recientes un grupo de autores elaboró una concepción de instituciones como un fenómeno de equilibrio. Es, en definitiva, el comportamiento de los demás más que las reglas en sí mismas lo que induce a cada persona a comportarse (o no) del modo prescrito por las reglas.¹⁰ El modelo que acabamos de sintetizar captura de manera muy simplificada estas dos nociones de instituciones. Por un lado tiene instituciones políticas, entendidas como las reglas que asignan el poder político *de jure* (las reglas del juego de Baron-Ferejhon), mientras que por otro, el modelo genera grados distintos de institucionalización como fenómeno de equilibrio, allí capturado por la inversión total en instituciones formales $\sum a_i$, que resulta del punto fijo de las creencias de todos los actores con respecto a las acciones de todos los demás.

Aun en el contexto de un modelo estático muy simple, el hecho de obtener multiplicidad de equilibrios caracterizados por su grado de institucionalización captura un aspecto importante de las instituciones.¹¹ Abre también la puerta para la incorporación de consideraciones muy relevantes que constituyen algunas de las preocupaciones centrales del institucionalismo histórico (Pierson y Skocpol, 2002; Thelen, 1999) sobre la manera como secuencias temporales

¹⁰ Esta visión tiene un largo pedigrí, pero su formulación moderna se debe a Greif (1998 y 2006); Calvert (1995a y 1995b) y Aoki (2001 y 2007).

¹¹ La multiplicidad surge en el modelo de un supuesto fuerte sobre la tecnología alternativa. Dicho supuesto es una forma reducida de mecanismos más sutiles que generan complementariedades estratégicas en modelos de umbral en acciones colectivas (*threshold models of collective action*) como los de Oliver (1993), Lohmann (1994) y Granovetter (1978).

específicas, coyunturas críticas y eventos con anclaje histórico particular importan a la hora de explicar distintos senderos. Si el mundo visto con la perspectiva de la teoría de juegos no incluyera multiplicidad de equilibrios, sería imposible que la historia importase. Por otro lado, los efectos de *self-reinforcement*, que en un modelo estático aparecen de manera muy simplificada y comprimida, en la realidad suceden en secuencias temporales como las enfatizadas por los institucionalistas históricos.

Esta lógica de equilibrios múltiples tiene consecuencias potencialmente importantes para la investigación empírica de los efectos de las reglas constitucionales sobre el proceso de formación de políticas y las políticas, y las consecuencias económicas y sociales resultantes. La validez de las predicciones derivadas de modelos que presuponen implícitamente un alto grado de institucionalización puede ser limitada sólo a aquellos países que presentan tal institucionalización. La sección siguiente sintetiza un primer esfuerzo para verificar empíricamente la condicionalidad de los efectos de las reglas con respecto al grado de institucionalización.

6. ¿Estamos jugando todos el mismo juego? El efecto económico de las constituciones puede depender del grado de institucionalización

La literatura empírica sobre economía política ha buscado vincular distintas reglas constitucionales con resultados en términos de políticas y de *performance* económicas. Un destacado ejemplo de esta literatura es el libro de Persson y Tabellini (2003, de aquí en más PT2003), titulado *El efecto económico de las constituciones*. En dicho trabajo se evalúan empíricamente las predicciones de un conjunto importante de modelos de economía política desarrollados hasta ese momento en la literatura. En líneas generales, los resultados empíricos son altamente confirmatorios de las principales predicciones teóricas. Por ejemplo, los sistemas de representación mayoritaria tienden a generar gobiernos más pequeños y programas redistributivos más acotados que los sistemas de representación proporcional. De la misma manera, constituciones presidencialistas tienden a inducir gobiernos más pequeños, programas redistributivos de menor amplitud, y menor extracción de rentas que las constituciones parlamentaristas.

El enfoque que venimos desarrollando sugiere que el efecto de las reglas constitucionales será pleno en casos de alta institucionalización, pero podría ser menor, o aun diferente en casos

de baja institucionalización. Con el objetivo de verificar este efecto condicional de las reglas políticas en Caruso, Scartascini y Tommasi (2010), utilizamos la misma muestra de países, los mismos datos y las mismas técnicas econométricas que Persson y Tabellini, pero lo hacemos separando a los países en cuanto al grado de institucionalización de sus instituciones políticas. Para ello utilizamos indicadores de institucionalización y métodos de agrupación de datos (*cluster analysis*), que explicamos brevemente a continuación.

6.1 Indicadores de institucionalización y construcción de los grupos

Para evaluar el grado de institucionalización de distintos sistemas políticos, se han construido cinco índices. El primero es un indicador de **capacidad del Congreso**, institución que ha sido foco de análisis en el desarrollo del modelo previo, que combina información del *Global Competitiveness Report* sobre la efectividad de las legislaturas con una medida de la *World Values Survey* (WVS) sobre confianza de la población en el parlamento. El segundo es un índice de **institucionalización de los partidos políticos**, compuesto por cinco variables que miden la estabilidad y capacidad de los partidos para agregar preferencias (del *Bertelmann Transformation Index*, BTI), la confianza en los partidos (WVS y Barómetros), la volatilidad de los votos, la longevidad de los partidos y la imparcialidad en las elecciones (de la *Database of Political Institutions*, DPI). El tercero busca capturar la **fortaleza del poder judicial**, midiendo con variables de tres fuentes (GCR, BTI y el Índice Fraser) la injerencia del gobierno u otros actores sobre éste. El cuarto indicador mide la **capacidad de la burocracia** y se construye con datos de la *State Capacity Survey* y la *International Country Risk Guide*.¹² El quinto y último indicador mide la **estabilidad del gabinete** a través de la frecuencia con que se sustituye al primer ministro o al menos la mitad del gabinete según la *Cross National Time Series Database*. La estabilidad es un incentivo para que los ministros inviertan en sus capacidades y las de sus oficinas.

Aunque estas medidas pueden necesitar mejorarse, son las más aptas que hemos podido construir con información disponible para una amplia cantidad de países de todo el mundo. Dicha recopilación fue conducida en el contexto de una investigación más amplia, en la cual se construyeron indicadores más profundos para el caso de 17 países latinoamericanos (reflejados en BID, 2005 y Scartascini *et al.*, 2010) que a su vez se confirmaron con estudios de caso

¹² Conjeturamos que una burocracia más capaz permite una mayor coherencia entre las decisiones y los resultados de las políticas, reforzando los incentivos a participar de los canales institucionalizados (Spiller y Tommasi, 2003).

comparados de elaboración de políticas públicas. Los indicadores aquí reportados, tomados de bases de datos internacionales, tienden a presentar altos niveles de correlación con los otros indicadores elaborados en mayor profundidad para los casos latinoamericanos.

Una vez construidos los cinco indicadores, procedimos a la construcción de los clústeres, que determinó que la división óptima era de dos grupos. El Cuadro 2 muestra la composición de ambos grupos:

Cuadro 2.
Grupos de institucionalización de acuerdo con el análisis de clusters

Grupo 1		Grupo 2	
Institucionalización alta		Institucionalización baja	
Australia	Italia	Argentina	Malasia
Alemania	Japón	Bahamas	Mauricio
Austria	Luxemburgo	Bangladesh	Namibia
Bélgica	Malta	Barbados	Nepal
Botswana	México	Belarús	Nicaragua
Brasil	Noruega	Belize	Pakistán
Bulgaria	Nueva Zelanda	Bolivia	Papúa N. Guinea
Canadá	Países Bajos	Colombia	Paraguay
Chile	Polonia	Rep. Dominicana	Peru
Chipre	Portugal	Ecuador	Filipinas
Costa Rica	Reino Unido	El Salvador	Rusia
Dinamarca	Rep. Checa	Fiji	Senegal
Eslovaquia	Rep. de Corea	Gambia	Sri Lanka
España	Rumania	Ghana	San Vicente y las Granadinas
Estados Unidos	Singapur	Guatemala	Trinidad y Tobago
Estonia	Sudáfrica	Honduras	Uganda
Finlandia	Suecia	India	Ucrania
Francia	Suiza	Jamaica	Venezuela
Grecia	Tailandia	Letonia	Zambia
Hungría	Taiwan	Malawi	Zimbabue
Irlanda	Turquía		
Islandia	Uruguay		
Israel			

El grupo 1 contiene a los países de alta institucionalización de acuerdo con nuestros indicadores, y el grupo 2 contiene aquellos países considerados de baja institucionalización.

6.2 Análisis empírico y resultados

Utilizamos la misma muestra de 85 democracias y los mismos métodos de estimación que PT2003. A continuación presentamos los resultados que obtuvimos para la muestra completa y para cada uno de los dos grupos definidos previamente. Si bien hemos realizado ejercicios para todas las variables dependientes de PT2003, en este caso nos focalizaremos en las variables que ellos han utilizado para medir la extracción de rentas.

El modelo que mide el efecto de la constitución en el tamaño de las rentas políticas incluye tres medidas de extracción de rentas: la primera es el *Corruption Perceptions Index* (CPI) que mide la percepción de corrupción por parte de empresarios, analistas de riesgo y el público en general; la segunda es una variable llamada *Graft* que mide el éxito de una sociedad para desarrollar un ambiente donde las reglas de interacción económica y social son justas y predecibles; la tercera mide la eficiencia del gobierno combinando la percepción de la calidad de la provisión de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la aptitud de los funcionarios y su independencia de presiones políticas. Del lado derecho de la ecuación se incluyen variables habitualmente utilizadas en la literatura como determinantes de la corrupción: el porcentaje de legisladores no electos a través de listas partidarias, la proporción de legisladores electos a nivel nacional, una medida del tamaño de los distritos electorales y otra de la cantidad de asientos que poseen en el Congreso. Como controles, PT2003 incluyen un índice de calidad de la democracia, el ingreso per cápita, pertenencia a la OCDE, apertura comercial, un indicador de federalismo, el logaritmo de la población, una medida de fragmentación étnica y lingüística, una medida del nivel de educación del país, la proporción de católicos y protestantes, una variable dicotómica que expresa predominancia del confucianismo y variables categóricas de origen colonial y continente.

El Cuadro 3 presenta un resumen de los resultados. La primera columna de cada grupo muestra el resultado de replicar la estimación de PT2003. Las dos columnas siguientes muestran los resultados para la misma regresión, tomando sólo el grupo de países de alta o baja institucionalización respectivamente.¹³ Como se ve claramente, los resultados para el grupo de alta institucionalización son casi idénticos a los de PT2003 (la muestra total) –y en todos los casos los coeficientes son mayores. El mismo modelo no entrega los mismos resultados para el

¹³ Los distintos tipos de sistemas políticos están razonablemente bien representados en cada grupo. Por ejemplo, en el grupo de baja institucionalización, 22 de los 40 países (55%) son mayoritarios y 24 de 40 (60%) son presidencialistas.

grupo de baja institucionalización, en el que ninguno de los resultados que se encuentran para la muestra total son significativos (y en algunos casos los signos son opuestos).

Cuadro 3.
Rentas políticas e instituciones políticas: Partición de acuerdo a institucionalización

Variable dependiente	Var. Dep: graft			Var. Dep.: Percepción de corrupción			Dep.Var.: Efectividad del gobierno		
	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2
	Indicador de gobernanza			Índice de percepción de corrupción			Efectividad del gobierno		
Sistema presidencialista	-0.607* (0.309)	-0.954 (0.565)	0.388 (0.472)	-0.282 (0.434)	-0.359 (0.725)	2.092** (0.826)	-0.381 (0.347)	-0.794 (0.603)	0.552 (0.798)
Legisladores no partidarios	-1.795** (0.704)	-3.749*** (1.185)	-0.324 (0.838)	-2.730*** (0.898)	-3.651** (1.338)	-0.941 (0.787)	-1.810** (0.790)	-3.374** (1.266)	0.173 (1.417)
Magnitud de distrito	2.394*** (0.829)	4.241*** (1.325)	0.227 (1.021)	3.240*** (1.075)	4.099** (1.496)	0.732 (1.356)	1.926** (0.931)	3.349** (1.416)	0.510 (1.727)
Continentes and Colonias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	78	44	34	68	42	26	78	44	34
R ²	0.877	0.902	0.852	0.899	0.938	0.943	0.815	0.870	0.588

Errores estándar entre paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Estimación: por mínimos cuadrados ponderados. Los ponderadores, según la variable dependiente, equivalen a 1/d.e.(var. dep.)

Las regresiones incluyen los siguientes controles: *GASTIL, AGE, LYP, LPOP, EDUGER, TRADE, OECD, FEDERAL, AVELF, PROT80, CATH080, CONFU*

Fuente: estimaciones propias en base a la base de datos de Persson y Tabellini (2003)

Esto sugiere que las teorías de economía política que predicen determinadas relaciones entre las reglas constitucionales y los resultados de política fiscal se ven confirmadas en el grupo de alta institucionalización pero no en el de baja institucionalización.

Una inquietud que naturalmente surge al contemplar estos resultados es hasta qué punto es realmente alta o baja institucionalización lo que distingue a los países, o si se puede tratar de otras variables tales como el nivel de desarrollo, que llevan a que las reglas formales sean más o menos relevantes o incluso a que los datos sean más o menos confiables. Para explorar esto utilizamos formas alternativas de partir la muestra. Como guía hemos seguido autores que han mostrado escepticismo acerca de la robustez de resultados entre grupos de países (Milesi-Ferretti, Perotti y Rostagno, 2005; North, 2009). El trabajo de North, junto con Wallis y Weingast plantea analizar diferenciadamente países desarrollados y no desarrollados. Siguiendo esta idea, hemos separado a los países de acuerdo con su pertenencia o no a la OCDE y por su nivel de producto per cápita. El Cuadro 4 sintetiza los resultados de estos ejercicios (el grupo 1 incluye países pertenecientes a la OCDE, o de mayor PIB per cápita). Estos resultados son algo más variados en comparación con los de PT2003 y no encontramos las diferencias sistemáticas entre los grupos que aparecen en el Cuadro 3.

Cuadro 4.
Rentas políticas e instituciones políticas: Otras particiones

	Variable dependiente: Indicador de gobernancia				
	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
		PBI		OCDE	
Sistema presidencialista	-0.607* (0.309)	-1.109** (0.518)	0.003 (0.464)	-1.335 (1.383)	-0.623 (0.392)
Legisladores no partidarios	-1.795** (0.704)	-4.165*** (1.066)	-1.514* (1.01)	-7.869 (7.166)	-1.932** (0.836)
Magnitud de distrito	2.394*** (0.829)	4.319*** (1.355)	2.165* (1.532)	7.402 (8.123)	2.218** (1.013)
Continentes and Colonias	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observaciones	78	40	38	23	55
R ²	0.877	0.924	0.748	0.880	0.736

Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Estimación: por mínimos cuadrados ponderados. Los ponderadores, según la variable dependiente, equivalen a 1/d.e.(var. dep.)

Las regresiones incluyen los siguientes controles: *GASTIL, AGE, LYP, LPOP, EDUGER, TRADE, OECD, FEDERAL, AVELF, PROT80, CATHO80, CONFU*

Fuente: estimaciones propias en base a la base de datos de Persson y Tabellini (2003)

La literatura de la economía política ha adoptado la idea de que las instituciones importan para determinar los resultados económicos. La razón es simple: las instituciones, como reglas del juego político, configuran los incentivos de los políticos y otros actores relevantes; sin embargo, la mayor parte de los trabajos se ha concentrado hasta aquí en el rol de las instituciones formales. El análisis recién presentado muestra que el efecto de las reglas formales puede no ser tan significativo en países menos institucionalizados, donde gran parte de la acción se desarrolla en escenarios alternativos.

7. Avance en el estudio de los determinantes y consecuencias de la institucionalización

La primera parte de este trabajo planteó un modelo teórico para explicar cómo los países pueden acabar en equilibrios de mayor o menor institucionalización política. Luego, mostramos evidencia de que tal grado de institucionalización puede ser un fuerte condicionante en la relación entre las reglas constitucionales y los resultados de las políticas. En esta última sección, resumimos algunos pasos reflejados en Scartascini, Tommasi y Trucco (2010), donde buscamos avanzar en el desarrollo de un marco que permita estudiar las causas y consecuencias del grado de institucionalización en la formación de políticas. El objetivo es modelar la elección de la estrategia política de los principales actores socioeconómicos y políticos y las consecuencias de tales estrategias en la evolución de las instituciones, la calidad de las políticas y sus resultados.

Para esto, desarrollamos una serie de modelos en dos etapas: en la primera, los actores deciden invertir en instituciones formales o en tecnologías alternativas que permiten obtener beneficios de una manera menos institucionalizada. En la segunda etapa, se deciden las políticas en un determinado contexto económico y político; la naturaleza de las inversiones hechas en la primera etapa determina los resultados que pueden implementarse en la segunda.

La lógica general consiste en avanzar en la especificación tanto de los mecanismos por los cuales procesos de *policymaking* más institucionalizados llevan a mejores resultados (como lo sugieren los análisis empíricos resumidos en la introducción), como en la exploración de las distintas tecnologías políticas alternativas disponibles para los actores políticos. Los modelos presentados pretenden captar de manera un poco más explícita los mecanismos por los cuales una mayor institucionalización en la toma de decisiones colectivas (y su implementación) tiende a generar mejores políticas y resultados. La decisión de invertir en tecnologías que incrementen la fortaleza y la capacidad del juego institucional (como la formación de expertos en políticas públicas) o en otras que den más fuerza en escenarios alternativos (como comprar armas) seguramente tendrán un impacto diferente en la capacidad y productividad de las instituciones así como en los resultados de las políticas. Un escenario más institucionalizado provee una mejor estructura para el intercambio de información, la realización de acuerdos intertemporales y su implementación. De acuerdo con Pierson (2004: 17) “las instituciones políticas pueden servir para coordinar comportamientos y expectativas de los actores descentralizados (Carey, 2000) y

para facilitar la negociación al crear supervisión, vínculos entre diferentes asuntos y mecanismos para realizar compromisos creíbles (Kehoane, 1984; Weingast, 2002)”.

Por otro lado, el rango de alternativas no institucionales es también amplio y diverso. Por ejemplo, en el modelo presentado en la primera parte, el acceso a las TPA es igualitario para todos los jugadores, mientras que es posible imaginar varias formas de poder político *de facto* donde distintos conjuntos de jugadores tienen posibilidades de acción individual o colectiva muy diferentes.

La lógica general de los ejercicios que planteamos enriquece, con respecto al modelo básico de la primera parte, el análisis de la inversión en instituciones (agregando el margen intensivo así como un conjunto más amplio de opciones), al mismo tiempo que pretende capturar de manera simplificada los mecanismos por los cuales la institucionalización importa. A partir de allí, por inducción hacia atrás esto permite estudiar el modo en el cual la institucionalización, como fenómeno de equilibrio, depende de los parámetros económicos y políticos de la etapa de *policymaking*.

Los modelos presentados en Scartascini, Tommasi y Trucco (2010) tienen en común las siguientes características: existen dos etapas o fases. En la etapa 1 los actores deciden su inversión en diferentes tecnologías políticas que incluyen opciones institucionales y no institucionales, así como la opción de no invertir (un costo de oportunidad). En la etapa 2 se estudia el proceso de formación de políticas tomando como dadas las inversiones en la etapa 1; allí se enfatizan distintos mecanismos por los cuales las inversiones en institucionalización hacen una diferencia, así como los efectos de distintas tecnologías políticas alternativas y sus interacciones. En todos los casos se supone que las acciones en la etapa 1 afectan la relación entre acciones y pagos en la etapa 2; que la inversión en instituciones políticas aumenta las oportunidades de obtener mejores resultados en las arenas institucionalizadas, así como la presencia de ciertas externalidades y fuentes de complementariedad estratégica en las instituciones.¹⁴

Las diferencias entre los distintos modelos presentados en Scartascini et al. (2010) se sintetizan en el Cuadro 5. Con respecto a los motivos por los cuales la institucionalización afecta

¹⁴ Estas complementariedades y externalidades en el uso de las instituciones pueden microfundarse de diversas maneras exploradas en la nueva economía institucional. Por ejemplo, en contextos de contratación privada, el valor de mi firma en un contrato bilateral depende plenamente de si la otra parte firma o no. Asimismo, diversos modelos de *enforcement* comunitario (por ejemplo Kandori, 1992; Milgrom et al., 1990; Greif, 1994; Dixit, 2003) implican externalidades en las decisiones de cumplir con las reglas sociales.

los resultados, el modelo 1 explora el *enforcement* de acuerdos políticos en contextos donde el estado económico de la naturaleza y el poder político fluctúan en el tiempo, mientras que los modelos 2 y 3 dan un pequeño paso en la dirección del estudio de democracias representativas, incorporando el supuesto de que los contextos institucionalizados permiten un mejor control de los representantes políticos. Con respecto a las alternativas de inversión política de la etapa 1, el modelo 1 considera las decisiones de invertir en instituciones, dados costos de oportunidad de esos recursos, el modelo 2 incorpora una tecnología política alternativa simétrica (como la estudiada en la primera parte de este trabajo), mientras que el modelo 3 considera diversas tecnologías distribuidas de manera asimétrica (los ricos pueden sobornar a los políticos, mientras que los pobres pueden cortar las calles).

Cuadro 5. Diferencias entre modelos

	Etapa 1 Decisión de inversión política	Etapa 2 Cuestión Institucional
Modelo 1	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en institución • Costo de oportunidad 	Enforcement de un acuerdo de política (dados shocks económicos y posible oportunismo político)
Modelo 2	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en institución • Invertir en TPA (simétrica) <ul style="list-style-type: none"> ○ Corte de calles 	Problema de agencia político
Modelo 3	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en institución • Invertir en TPA (asimétrica) <ul style="list-style-type: none"> ○ Corte de calles ○ Sobornos 	Problema de agencia político

Los resultados del análisis de esos tres modelos son los siguientes: nuevamente se encuentran equilibrios múltiples, con casos de alta y de baja institucionalidad. En el primer tipo de equilibrios los actores relevantes sólo invierten en formas institucionalizadas de participación política, los compromisos intertemporales se hacen cumplir adecuadamente, hay un mejor control de los representantes políticos, y se obtienen políticas públicas de mayor calidad. Por el contrario, en equilibrios con baja institucionalización los actores invierten tanto en formas institucionalizadas como no institucionalizadas de participación política, los acuerdos intertemporales se cumplen sólo imperfectamente, los políticos obtienen mayores rentas, hay más corrupción y peores políticas públicas. Existen complementariedades en el uso de tecnologías políticas alternativas al comparar entre distintos equilibrios; se espera que en algunas sociedades haya más corrupción, más violencia, peores instituciones, y peores políticas públicas que en otras.

8. Conclusiones

En este trabajo describimos una agenda para el estudio de la institucionalización de las instituciones políticas. Argumentamos que la institucionalización es un fenómeno de equilibrio y que se asocia a mejores políticas públicas y mejores resultados en términos de desarrollo económico. La agenda planteada tiene mucho trabajo por delante antes de poder dar mejores respuestas a varias de las preguntas planteadas.

Un paso importante consistiría en avanzar hacia la modelización de formulaciones más dinámicas, donde se puedan estudiar más adecuadamente los *procesos* de institucionalización. Hasta el momento hemos estado hablando de fenómenos esencialmente dinámicos en el contexto de modelos básicamente estáticos. Una intuición de estática comparativa que surge del modelo 1 descrito en la sección anterior da la pauta de la necesidad de una formulación más dinámica: en ese modelo, el grado de institucionalización en equilibrio está positivamente relacionado con un parámetro que captura el grado en el cual el nivel de producción depende de qué tan adecuadas son las políticas a las circunstancias económicas y tecnológicas. Esto último se relaciona con la complejidad transaccional de la economía que, como se sabe, suele estar asociada a contextos económicos más avanzados y tecnologías más sofisticadas, que conllevan mayores requerimientos de soporte institucional (Williamson, 2005). Si pudiéramos este resultado del modelo estático en un contexto más dinámico, es posible que, siguiendo la lógica de Greif y

Laitin (2004), encontremos senderos autosostenidos (*self-reinforcing*) de desarrollo económico e institucional.

Por otra parte, queda pendiente desarrollar mejores contrapartes empíricas para varios de los conceptos teóricos aquí utilizados, tales como la propia “institucionalización de las instituciones políticas”. Una vía para avanzar en esta dirección, que se conecta con la necesidad de miradas más dinámicas, es la realización de estudios de caso que caractericen el grado de institucionalización de distintas instituciones políticas en distintos países, y además examinen las trayectorias (así como los factores estructurales o de contexto) que pueden haber llevado a ello. En estos momentos estamos tratando de desarrollar uno de tales estudios, analizando las características y la evolución de algunos Congresos en América Latina.¹⁵

¹⁵ Un esfuerzo complementario en marcha, que pretende estudiar la institucionalización del poder judicial puede verse en <http://complaw.wustl.edu/>

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. ,y J.A. Robinson. 2006. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Aoki, M. 2001. *Toward a comparative institutional analysis*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- . 2007. “Endogenous institutions and institutional change”. *Journal of Institutional Economics* 3(1): 1-31.
- Bahry, D.L., y R.K. Wilson. 2006. “Confusion or fairness in the field? Rejections in the ultimatum game under the strategy method”. *Journal of Economic Behavior and Organization* 60: 37-54.
- Baron, D., y J. Ferejohn. 1989. “Bargaining in legislatures”. *American Political Science Review* 83(4): 1181-1206.
- Benhabib, J., y A. Przeworski. 2006. “The political economy of redistribution under democracy”. *Economic Theory* 29: 271-290.
- Besley, T., y T. Persson. 2009. “The logic of political violence”. Londres, Reino Unido: London School of Economics. Documento mimeografiado.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *The politics of policies*. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=english>
- Calvert, R. 1995a. “Rational actors, equilibrium and social institutions”. En: J. Knight e I. Sened, editores. *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, Estados Unidos: University of Michigan Press.
- . 1995b. “The rational choice theory of institutions: Cooperation, coordination, and communication”. En: J.S. Banks y E.A. Hanushek, editores. *Modern Political Economy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Carey, J.M. 2000. “Parchment, equilibria, and institutions”. *Comparative Political Studies* 33(6-7): 735-761.
- Caruso, G., C. Scartascini y M. Tommasi. 2010. “Are we all playing the same game? The economic effects of constitutions depend on the degree of institutionalization”.

- Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Dal Bó, E., P. Dal Bó y R. di Tella. 2006. “¿Plata o plomo? Bribe and punishment in a theory of political influence”. *American Political Science Review* 100(1): 41-53.
- Dixit, A. 2003. “On modes of economic governance”. *Econometrica* 71(2): 449-481.
- Ellman, M. y L. Wantchekon. 2000. “Electoral competition under the threat of political unrest”. *Quarterly Journal of Economics* 115(2): 499-531.
- Granovetter, M. 1978. “Threshold models of collective behavior”. *American Journal of Sociology* 83(6): 1420-1443.
- Greif, A. 1994. “Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies”. *Journal of Political Economy* 102(5): 912-950.
- . 1998. “Historical and comparative institutional analysis”. *American Economic Review* 88(2): 80-84.
- . 2006. *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Greif, A., y D. Laitin. 2004. “A theory of endogenous institutional change”. *American Political Science Review* 98(4): 633-652.
- Grossman, G., y E. Helpman. 2002. *Special interest politics*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Henrich, J. et al., editors. 2004. *Foundations of human sociality*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Huntington, S.P. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.
- Jones, M.P. 2010. “Beyond the electoral connection: Political parties’ effect on the policymaking Process”. En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, editores. *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Jones, M. et al. 2002. “Amateur legislators, professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in federal systems”. *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.

- Kandori, M. 1992. "Social norms and community enforcement". *Review of Economic Studies* 59(1): 63-80.
- Keohane, R. 1984. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2008. "The economic consequences of legal origins". *Journal of Economic Literature* 46(2): 285-332.
- Levine, D. 1998. "Modeling altruism and spitefulness in experiments". *Review of Economic Dynamics* 1: 593-622.
- Lohmann, S. 1994. "The dynamics of informational cascades: The Monday demonstration in Leipzig, East Germany 1989-91". *World Politics* 47(1): 42-101.
- Machado, F., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. "Political institutions and street protests in Latin America". *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 340-365.
- Mainwaring, S., y T. Scully. 1995. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Milesi-Ferretti, G.M., R. Perotti y M. Rostagno. 2002. "Electoral systems and public spending". *Quarterly Journal of Economics* 98: 609-658.
- Milgrom, P.R., D. North y B.R. Weingast. 1990. "The role of institutions in the revival of Trade: The law merchant, private judges, and the Champagne fairs". *Economics and Politics* 2: 1-23.
- Mueller, D. 2003. *Public choice III*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Polsby, N.W. 1968. "The institutionalization of the House of Representatives". *American Political Science Review* 62: 144-68.
- North, D. 2009. "What is missing from political economy". En: B. Weingast y D. Wittman, editores. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Oliver, P. 1993. "Formal models of collective action". *Annual Review of Sociology* 19: 271-300.
- Persson, T., y G. Tabellini. 2000. *Political economics: Explaining economic policy*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- . 2003. *The economic effects of constitutions*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.

- Pierson, P., y T. Skocpol. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science". En: I. Katznelson y H.V. Milner, editores. *Political science: State of the discipline*. Centennial edition. New York, Estados Unidos: W.W. Norton & Co.
- Przeworski, A. 2005. "Democracy as an equilibrium". *Public Choice* 123: 253-273.
- . 2009. "Representative Institutions, Political Conflicts, and Public Policies". New York, Estados: New York University. Documento mimeografiado.
- Rhodes, R.A.W., S. Binder y B. Rockman. 2006. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Saiegh, S. 2010. "Active players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures". En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, editores. *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Savova, G., T. Therneau y C. Chute. 2006. "Cluster stopping rules for word sense discrimination". 11th Conference of the European Chapter of the Association for Computational Linguistics, Trento, Italy.
- Scartascini, C., y M. Tommasi. 2012. "How (not) to produce effective policies? Institutions and policymaking in Latin America". En: J. Santiso y J. Dayton-Johnson, editores. *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. ier Santiso y Jeff Dayton-Johnson. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- . 2012. "The making of policy: Institutionalized or not?" *American Journal of Political Science*. De próxima publicación.
- Scartascini C. et al. 2010. *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2009. "Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of policies". Documento de Trabajo 676. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2008. "Political institutions, state capabilities, and public policy: International evidence". Documento de trabajo 661. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Scartascini, C., M. Tommasi y L. Trucco. 2010. "Socioeconomic actors, political technologies, and endogenous institutions: Towards a framework for the study of political institutionalization". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Spiller, P.T., y M. Tommasi. 2000). "The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2): 281-306.
- Stein, E., y M. Tommasi. 2007. "The institutional determinants of state capabilities in Latin America". En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. *Annual World Bank conference on regional development economics: Beyond transition*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Thelen, K. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Tibshirani R., G. Walther y T. Hastie. 2001. "Estimating the number of clusters in a Data Set via Gap Statistics". *Journal of the Royal Statistical Society, Series B (Statistical Methodology)* 63(2): 411-423.
- Wantchekon, L. 2000. "Credible power-sharing agreements". *Constitutional Political Economy* 11(4): 329-352.
- Weingast, B. 2002. "Rational choice institutionalism". En: I. Katznelson y H.V. Milner, editores. *Political Science: The State of the Discipline*. Centennial edition. New York, Estados Unidos: W.W. Norton.
- Williamson, O. 2005. "Transaction cost economics". En: C. Menard y M. Shirley, editores. *Handbook of New Institutional Economics*. New York, Estados Unidos: Springer.
- Wong, M.A. 1980. "Asymptotic properties of the k-Means Algorithm as a Density Estimation Procedure". Working Paper #1100-80. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology, Sloan School of Management.

“INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y SU
IMPACTO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

Be BID: 2012



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-287

Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas

Carlos Scartascini
Mariano Tommasi

Enero 2012

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas

Carlos Scartascini*
Mariano Tommasi**

* Banco Interamericano de Desarrollo

** Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de San Andrés



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

Información de catálogo para publicaciones provista por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Scartascini, Carlos G., 1971-

Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas / Carlos Scartascini, Mariano Tommasi.

p. cm. (IDB working paper series ; 287)

Includes bibliographical references.

1. Public policy. 2. Policy sciences. I. Tommasi, Mariano, 1964-. II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Title. IV. Series.

<http://www.iadb.org>

Los documentos publicados en la serie “Documentos de trabajo” del BID son de la más alta calidad académica y editorial. Todos ellos fueron sometidos a una revisión de pares por expertos reconocidos en su campo, y fueron editados profesionalmente. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Resumen *

Este trabajo argumenta que la institucionalización es un fenómeno de equilibrio y que se asocia a mejores políticas públicas y mejores resultados en términos de desarrollo económico. Como soporte de esta argumentación se presenta un modelo teórico que amplía el espacio de acciones factibles para los actores políticos, incluyendo la posibilidad de hacer inversiones en arenas tanto institucionalizadas como no institucionalizadas. De esta manera, permite visualizar que el proceso de institucionalización puede ser endógeno al funcionamiento de las instituciones políticas. Como complemento de este modelo conceptual, se presentan resultados cuantitativos que muestran que bajos grados de institucionalización tienden a debilitar los resultados que surgen de la literatura de economía política más tradicional. Esto es, en contextos de baja institucionalización las instituciones políticas más tradicionales, principalmente aquellas medidas *de jure* pueden no ser relevantes para explicar los resultados de política pública. Aún así, este trabajo abre más preguntas que las que responde y deja propuestas líneas de investigación que pueden ayudar a dar respuestas a las mismas.

Clasificación JEL: D72, D73, D78

Palabras claves: Instituciones, Institucionalización, Capacidades estatales, Economía política, Resultados económicos

* Este documento, que intenta abrir una agenda de largo plazo de estudios sobre institucionalización de las instituciones políticas, está basado en el trabajo conjunto que hemos desarrollado con Martín Ardanaz, Germán Caruso, Fabiana Machado, Ernesto Stein y Laura Trucco. A ellos les estamos particularmente agradecidos por dejarnos utilizar dicho trabajo y por sus sugerencias a lo largo del proceso de generación de este conocimiento y de la agenda en general. Asimismo nos hemos beneficiado de los comentarios de numerosos colegas que han provisto comentarios a los documentos de base, así como de los comentarios recibidos sobre los resultados empíricos por parte de comentaristas y participantes en las reuniones anuales de la American Political Science Association y Midwest Political Science Association, y seminarios en George Mason University, Hertie School of Governance, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Maastricht University, Universidad de Salamanca, Universidad de San Andrés, Universidad Di Tella, University of Maryland, y el Woodrow Wilson Center. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no deben ser atribuidas al Banco Interamericano de Desarrollo.

1. Introducción

Que “las instituciones importan” parece haber sido el redescubrimiento de muchos a mediados de la década de los 90, principalmente como consecuencia de las crisis económicas y las fallas de muchas de las reformas tecnocráticas que se introdujeron durante dicha época. Así, numerosos economistas comenzaron a analizar el rol de las instituciones políticas en las políticas públicas y el campo de la economía política ganó vigor. En ese contexto, el rol de los sistemas electorales, el régimen político, las reglas de decisión dentro de los Congresos, y los poderes legales de los presidentes se volvieron moneda corriente en los estudios sobre resultados económicos, particularmente de la política fiscal. Si bien la mayoría de estos resultados no eran nuevos y sus orígenes se remontan en su mayoría al menos a la tradición resumida por la escuela de Public Choice (véase Muller, 2003 para un resumen de esta tradición) basados en trabajos de afamados científicos políticos, la formalización de estos resultados introdujo el tema a la mayoría de los economistas (libros como Persson y Tabellini, 2000 y 2003, y Grossman y Helpman, 2002, son algunas de las fuentes más citadas).

Dado que en la mayoría de los casos las instituciones no son independientes de las condiciones iniciales que enfrentaban las sociedades, los investigadores han ido más allá, identificando las raíces históricas de estos desarrollos, tales como la identificación del rol del proceso de colonización (Acemoglu y Robinson, 2006) y el rol de los sistemas legales heredados en cada caso (La Porta et al., 2008), entre otros.

Así como las instituciones, en cuanto conjunto de reglas que regulan la interacción y afectan los incentivos de los actores importan, nueva evidencia se ha ido acumulando respecto de que las capacidades de las instituciones determinan los resultados de las políticas. Esto es, más allá del marco legal que las envuelve, la efectividad de las instituciones políticas determina la prosperidad de largo plazo de las sociedades (Besley y Persson, 2010). La existencia de estos procesos lleva entonces a preguntarse cuáles son los determinantes que hacen a algunos países invertir en sus instituciones, es decir adentrarse en el proceso de institucionalización. Este documento intenta responder preliminarmente esta pregunta, a partir de una perspectiva inspirada en la literatura de la Nueva Economía Institucional que ve a las instituciones como equilibrios.

2. Instituciones e institucionalización

Las **instituciones** son estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos. Normalmente se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas. El término “institución” se aplica comúnmente a los hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como también a las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia (Rhodes, Binder y Rockman, 2006). En particular, el concepto de “**instituciones políticas**” se refiere al conjunto de reglas del juego constitucionales y electorales que definen lo que los diferentes actores políticos pueden hacer. El término también se aplica a ciertas organizaciones formales de gobierno, tales como el Poder Legislativo, la Administración Pública, etc.

La **institucionalización** es una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir.

La noción de institucionalización en el contexto de las instituciones políticas ha sido subrayada por importantes autores en la tradición de estudios sobre democratización, en particular Samuel Huntington en su famoso artículo *Desarrollo político y decadencia política* (Huntington, 1968). Más allá de esa discusión muy general, el tema de la institucionalización de las instituciones políticas ha sido tratado en la ciencia política con referencia a ciertas arenas o subsistemas específicos, especialmente en el caso de la institucionalización de los partidos políticos.

La institucionalización de los partidos políticos ha sido asociada con una serie de efectos positivos sobre el funcionamiento de la democracia y sobre la calidad de las políticas públicas (BID, 2005). Un sistema institucionalizado de partidos implica la estabilidad en la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables que tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido (Mainwaring y Scully, 1995; Jones, 2010). La literatura ha desarrollado una serie de medidas de institucionalización de los partidos políticos, que incluyen nociones de inversión dentro de los partidos (preguntas como “¿Tienen las organizaciones partidarias estructura y recursos?”), así como nociones con respecto a las creencias (*beliefs*) que tienen sobre la institución tanto aquellos dentro de las organizaciones

mismas como los actores sociales más amplios (preguntas como “¿Tiene la gente confianza en los partidos políticos?”).

Además del caso de los sistemas de partidos políticos, también la institucionalización de las legislaturas ha sido objeto de atención en cierta literatura especializada. El trabajo pionero en este campo ha sido el de Nelson Polsby (1968) sobre la institucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Polsby desarrolla una serie de indicadores de institucionalización y concluye que, de acuerdo con ellos, el Congreso de los Estados Unidos se ha institucionalizado más a lo largo del tiempo, desde sus inicios en 1789 hasta el momento del estudio en 1967.

Sintetizando mucho una amplia literatura sobre institucionalización desde Huntington hasta hoy, y traduciendo algunas de sus ideas fundamentales al lenguaje de la teoría de juegos, podemos argumentar que la institucionalización es algo que sucede en el tiempo como consecuencia de *inversiones* que realizan los actores políticos, y que está asociada a conjuntos particulares de *creencias* (*beliefs*). Un grupo de actores relevantes (políticos, grupos de interés) invierten fuertemente en el Congreso americano, precisamente porque creen que es un terreno clave en el proceso de *policymaking* de los Estados Unidos, lo cual a su vez es confirmado en equilibrio debido precisamente a esas inversiones y a sus consecuencias. Esta conceptualización (inversiones y creencias como base de las instituciones) constituye el fundamento sobre el que desarrollamos la agenda de investigación que intentamos describir en este documento.

La **inversión en instituciones políticas** implica dedicar distintos recursos como tiempo y dinero a incrementar la capacidad futura de alcanzar objetivos en el contexto de dichas instituciones. La noción de inversión tiene que ver con el hecho de que se sacrifican recursos en el presente para obtener beneficios contingentes en el futuro.¹ Los distintos actores pueden incurrir en distintos tipos de inversiones: los legisladores pueden invertir en adquirir experiencia en ciertos comités; las asociaciones empresariales pueden invertir en incrementar la capacidad del Estado participando en arreglos corporativistas, contribuir a partidos políticos que defiendan sus intereses, desarrollar actividades de *lobby* o recurrir directamente al soborno y también invertir en tecnologías que les permitan amenazar físicamente a otros actores (Dal Bó et al.,

¹ Esta noción es análoga a una utilizada en la literatura sobre democratización, especialmente por Przeworski (2005), Benhabib y Przeworski (2006), y Wantchekon (2000). Los perdedores políticos en un determinado momento pueden optar por aceptar los resultados e invertir en mejorar sus oportunidades futuras dentro del juego democrático o pueden recurrir a la violencia para cambiar los resultados.

2006); los sindicatos pueden invertir en partidos políticos en lugar de realizar cortes de calles y así sucesivamente. Lo importante es que una inversión en una institución política incrementa la capacidad del jugador de adquirir poder o influencia política a través de canales institucionalizados.

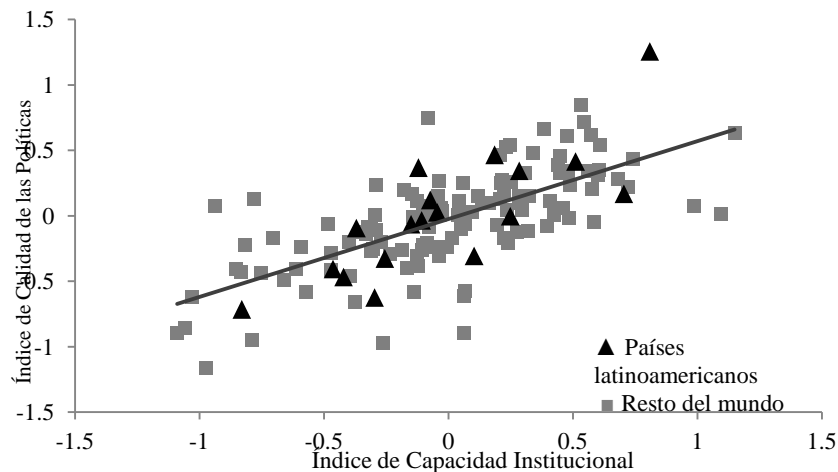
Distintas formas de acumulación política tienen impactos diferenciados sobre las instituciones y sobre el funcionamiento del sistema político y el proceso de *policymaking*. Por ejemplo, estrategias políticas alternativas por parte de los actores empresarios tienen efectos distintos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Los actores empresarios pueden invertir directamente en el fortalecimiento de capacidades estatales, pueden formar asociaciones empresarias que participan en acuerdos corporativos institucionalizados, pueden invertir en fortalecer a los partidos políticos que mejor representan sus intereses, pueden invertir a nivel sectorial para influenciar ciertas políticas específicas, pueden invertir en las habilidades o contactos necesarios para influenciar a funcionarios corruptos, e incluso pueden invertir en tecnologías que les permiten amenazar por vía física o legal a aquellos políticos que no atienden sus demandas (Dal Bó et al., 2006).

¿Por qué es relevante estudiar la institucionalización de las instituciones políticas? Es importante porque una mayor institucionalización lleva a mejores políticas públicas, y mejores políticas públicas llevan a mejores resultados sociales y económicos. Estudios realizados en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo han mostrado que los impactos económicos y sociales de las políticas públicas dependen de ciertas características de la implementación de estas políticas, tales como su estabilidad, la capacidad de cambiarlas ante cambios en las circunstancias, y el grado en el cual se las aplica adecuadamente (*enforcement*). Países capaces de generar políticas con dichos atributos se benefician más que otros de iniciativas específicas de políticas públicas. Si las políticas adoptadas no tienen estas propiedades –no importa cuán bien luzcan en el papel– es poco probable que tengan los efectos deseados sobre el desarrollo. A su vez, estas propiedades deseables de las políticas son el resultado de procesos de formulación de políticas llevados a cabo en el contexto de instituciones de *policymaking* tales como sistemas institucionalizados de partidos políticos, legislaturas con fuertes capacidades para participar activamente en la definición de las políticas públicas, poderes judiciales independientes, y sistemas de servicio civil bien desarrollados.²

² BID (2005), Stein y Tommasi (2007), Scartascini, Stein y Tommasi (2008 y 2010).

Partidos políticos bien institucionalizados, especialmente aquellos de alcance nacional y con orientaciones programáticas, tienden a ser jugadores consistentes y creíbles en el largo plazo. Un sistema con un número acotado de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene mejores chances de generar cooperación intertemporal y por tanto políticas sostenibles y de consenso (*políticas de Estado*). Las legislaturas son el escenario ideal para negociaciones políticas eficientes. Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan capacidades para crear políticas y se involucran en este proceso, en lugar de ser meros sellos de goma que aprueban (u obstáculos que rechazan) las iniciativas del ejecutivo. Un poder judicial independiente y de buen funcionamiento puede facilitar intercambios y negociaciones entre actores políticos y también puede servir para implementar efectivamente acuerdos pasados. Una burocracia competente incrementa la calidad y estabilidad de las políticas. Diferentes indicadores de estas capacidades institucionales fueron desarrollados para diferentes países latinoamericanos (BID, 2005, Stein y Tommasi, 2007) y también para una muestra internacional más grande (Scartascini, Stein y Tommasi, 2008 y 2009) y se ha mostrado su relevancia respecto a la calidad de las políticas públicas. La Figura 1 es una sintética muestra de algunos de estos resultados, al comparar un índice de calidad de las políticas con un índice agregado de capacidad institucional.

Figura 1.
Institucionalización y calidad de las políticas públicas



Nota: Controlando por Ln(PBIpc) y dummies por región.
Fuente: Scartascini y Tommasi (2012)

La agenda que sintetizamos en este documento consiste en el desarrollo de tres frentes: i) modelos teóricos para estudiar las decisiones de los actores con respecto a la inversión en instituciones, sus determinantes e implicaciones; ii) análisis empírico de algunas de las implicaciones de los modelos, incluyendo el desarrollo de indicadores de “institucionalización” aplicables a muestras longitudinales con muchos países; y iii) estudios de caso para refinar las medidas de institucionalización y para estudiar la evolución de dichas medidas a través del tiempo, así como los procesos que le dan origen. En este artículo resumimos algunos de los pasos i) y ii) ya realizados, y señalamos los pasos siguientes.

3. Escenarios institucionalizados y alternativas: Actores políticos, tecnologías políticas e institucionalización endógena

Los economistas políticos han estudiado el impacto de las reglas políticas sobre las políticas públicas (especialmente económicas), utilizando los fundamentos sentados tempranamente por destacados científicos políticos –como Duverger, Sartori, Rae, Lijphart, y Cox y otros– sobre el impacto de las reglas formales en el funcionamiento de las instituciones políticas. En la mayor parte de esta literatura (que Persson y Tabellini, 2000 sintetizan y desarrollan magistralmente), la acción sucede principalmente en el contexto de esas reglas formales en arenas “institucionalizadas”, tales como el palacio parlamentario. Esto, a nuestro entender, constituye una buena aproximación al proceso de formulación de políticas en algunos contextos (países desarrollados en la actualidad) pero no en otros (como esos mismos países en el pasado o la mayoría de las democracias en desarrollo hoy).

En Scartascini y Tommasi (2012) desarrollamos un esquema conceptual, en el cual, partiendo de modelos tradicionales de economía política *a la* Persson y Tabellini, ampliamos el espacio de acciones factibles para los actores políticos, incluyendo la posibilidad de realizar inversiones y luego acciones tanto en arenas institucionalizadas como en espacios y medios alternativos (como la violencia), y estudiamos las implicaciones de esto para el estudio de las instituciones y el *policymaking*. La inversión en áreas políticas institucionales afecta el poder político *de jure*, mientras que las inversiones en alternativas afectan el poder político *de facto*, siguiendo la terminología de Acemoglu y Robinson (2006). El trabajo plantea, a modo de ejemplo, una extensión de un modelo estándar de negociaciones legislativas en el que los actores pueden invertir tanto en el propio escenario legislativo como en una **tecnología política**

alternativa (TPA), que les permite amenazar con imponer un costo a la sociedad si sus demandas no son satisfechas. El ejemplo de este juego, que presentamos brevemente a continuación, sirve como motivación para algunas reflexiones más amplias sobre instituciones, institucionalización y formación de políticas. Se investiga cómo la presencia de una TPA y su interacción con los canales políticos formales y las estructuras socioeconómicas subyacentes influyen en el funcionamiento de las instituciones, en los resultados de las políticas y en el uso de aquellas tecnologías en equilibrio.³

Una implicación del modelo y su lógica es que diferentes países pueden mostrar diversos grados de institucionalización en la toma de decisiones colectivas. Este es un hecho estilizado de la realidad: existe una gran variabilidad en la forma en que la formación de políticas se lleva a cabo en distintos países, incluyendo diferencias en la medida en que instituciones formales como el Congreso o los partidos políticos son el centro de las demandas de los actores socioeconómicos y también, como contracara, el grado en el que estos actores utilizan tecnologías alternativas para ejercer influencia política.

4. Un primer modelo: ¿el Congreso o la calle?

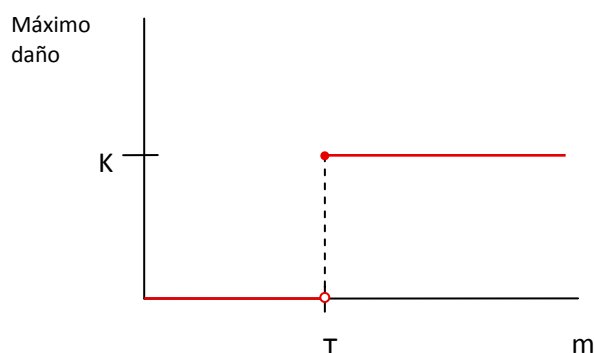
Cualquier modelo dentro del marco que planteamos necesita especificar tres componentes que constituyen conjuntos de parámetros para los propósitos posteriores de estática comparativa: i) el problema de política (*policy*) a determinar (un mapeo de los posibles vectores de políticas a la utilidad de los jugadores); ii) las instituciones políticas formales que determinan cómo se lleva a cabo la toma de la decisión colectiva, y iii) las tecnologías políticas alternativas, así como las formas de interacción entre las arenas formales e informales. En el ejemplo que presentamos, el problema de política es la asignación de una torta de tamaño X y las instituciones políticas son una variante sencilla del modelo de negociación legislativa más utilizado, el de Baron y Ferejohn (1989). Cualquier supuesto con respecto a iii) debe incluir consideraciones sobre un mapeo de cada acción alternativa a las utilidades de los actores, así como sobre acciones colectivas, tecnologías de compromiso y protocolos de asignación en los escenarios informales.

Por simplicidad, en este trabajo la TPA es descrita como un corte de ruta (“ir a la calle”). Participar en un corte tiene un costo individual c . Si al menos T jugadores protestan, pueden

³ Este modelo es más fácil de interpretar pensando en términos de democracia directa (los jugadores que van al Congreso son agentes perfectos de alguna *constituency* socioeconómica relevante); en la parte final del trabajo hacemos referencia a extensiones a problemas de agencia en contextos de democracia representativa.

crear una amenaza creíble de infligir un daño K a la economía, con $T \geq 2$ y $0 < K < ((n - 1)/n)X$. Si menos de T personas participan del corte, no pueden causar ningún daño. En última instancia, esta complementariedad estratégica será la fuente de la multiplicidad de equilibrios del modelo. En tanto, los parámetros c y T pueden depender de diversos factores, como por ejemplo las “tecnologías de represión” puestas en práctica. La TPA se representa en la Figura 2, donde m es la proporción de personas que eligen esta alternativa.

Figura 2.
Tecnología de daño



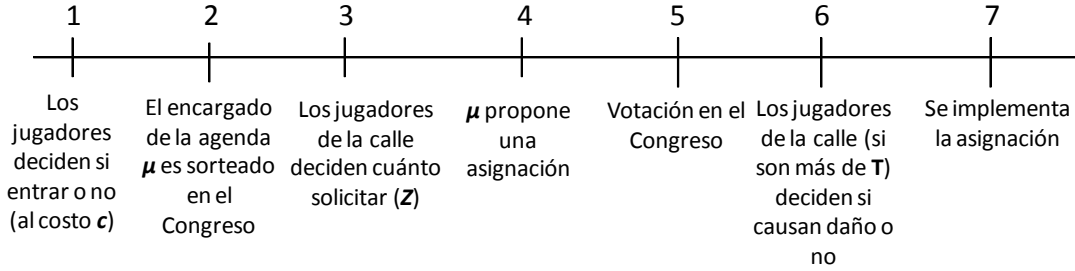
Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

Se suponen además tres cosas sobre “la calle”: que actúa como una entidad única, dejando de lado posibles problemas de acción colectiva entre los participantes, cuando estos superan el límite T ; que divide su recompensa en partes iguales entre todos sus miembros, y que posee una tecnología de compromiso, es decir, que puede comprometer perfectamente a sus miembros a causar o no un daño como respuesta a la acción de los actores del escenario formal.⁴

⁴ Este último supuesto, común en la literatura (Ellman y Wanchtekon, 2000; Dal Bo et al., 2006; Acemoglu y Robinson, 2006) se establece para evitar una larga y complicada discusión de las condiciones bajo las cuales tal amenaza es creíble, lo cual obligaría a su vez a agregar más estructura al juego o hacerlo repetido para incluir consideraciones de reputación. En el contexto de un juego no repetido, la amenaza resulta creíble si es parte de una estrategia débilmente dominante en la última jugada, algo que puede asegurarse fácilmente en nuestro modelo, si supusiéramos que el daño sólo afecta a los jugadores que están en el Congreso. Adicionalmente, existe una amplia literatura sobre justicia, altruismo, castigo y rencor que argumenta que los castigos pueden ser instrumentados aun cuando son costosos para el castigador en términos estrictamente individuales (véase, por ejemplo, Bahry y Wilson, 2006; Henrich et al., 2004 y Levine, 1998). Dichos comportamientos, generalmente estudiados en ambientes bastante asépticos, son aún más probables en contextos como el que estudiamos aquí: una vez que los piqueteros están en la calle puede ser más fácil instrumentar el uso de la fuerza (si las demandas no son satisfechas) que una desmovilización ordenada si las demandas son satisfechas. En palabras de Maurice Thorez, antiguo líder del Partido Comunista francés, “hay que saber cómo terminar una huelga” (Przeworski, 2009).

Sea entonces $N = \{1, 2, \dots, n\}$ el conjunto de jugadores. La economía está sujeta a la restricción $\sum_{i=1}^n x_i \leq X$. Cada jugador maximiza su porción de la torta $x_i \geq 0$, neta del costo contingente c que paga en caso de protesta y tiene, *ex ante*, una dotación de p_i unidades de poder político *de jure*, con $p_i < p_{i+1}$, y $\sum_{i=1}^n p_i = 1$. La secuencia del juego se representa en la Figura 3 y es la siguiente:⁵

Figura 3.
Etapas del juego



Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

4.1 Decisión de inversión

Etapas 1. Los jugadores eligen simultáneamente una acción $a_i \in \{0, 1\}$, donde $a_i = 1$ significa ir al Congreso y $a_i = 0$ ir a la calle, lo cual implica un costo c . Esto representa una inversión que le permite al jugador convertirse en miembro de uno de los dos escenarios. $\sum a_i$ será la inversión total en instituciones formales, capturando el grado de institucionalización, al que nos referiremos luego de resolver el modelo. Sea m el número de jugadores que van a la calle y $n - m$ los que van al Congreso. Sea M el conjunto de jugadores en la calle y N/M el conjunto de jugadores en el Congreso.

4.2 Proceso de policymaking

Etapas 2. Entre aquellos que van al Congreso, la naturaleza elige un encargado μ de establecer la agenda. Cada jugador en el Congreso tiene una probabilidad $\frac{p_i}{\sum_{j \in N \setminus M} p_j}$ de ser el elegido.

⁵ Se incluye implícitamente un supuesto de información perfecta. Levantarlo puede generar resultados adicionales interesantes. Si se incluye incertidumbre acerca de la capacidad de acción colectiva o de producir daño de quienes protestan, o bien alguno de estos aspectos no es observable para los actores institucionales, pueden existir equilibrios con episodios de violencia, una característica realista que comparten muchos modelos con información asimétrica, aplicados a temas como los oligopolios, las guerras y las huelgas.

Etapa 3. Los jugadores en la calle pueden hacer una amenaza creíble de daño d como función de la porción z de la torta que cada uno recibe ($Z = mz$ es el total recibido por los que fueron a la calle). Sea $T \geq 2$ un punto crítico para la acción en la calle. Si $m < T$, el daño que pueden causar es cero y de lo contrario es K .

Etapa 4. Luego de escuchar la demanda de la calle, el jugador μ propone una asignación de la torta que tiene la forma de un vector de porciones (*shares*) $S^\mu(d) = \{s_i^\mu\}_{i \in N}$, sujeto a $\sum_{i=1}^n s_i \leq 1$ y $s_i \in [0,1]$. En aras de la brevedad, suponemos que el encargado de la agenda está limitado por el supuesto que requiere que la porción de cada uno de los que va a la calle sea igual, esto es $s_i^\mu = z^\mu \in [0, 1/m]$ para todo $i \in M$.

Etapa 5. Los $n - m$ jugadores en el Congreso votan sobre S^μ . Sea $\phi_i \in \{0,1\}$ la elección del congresista i , donde 0 y 1 representan respectivamente votos en contra y a favor de la propuesta de μ . Suponemos que los votantes sólo tienen en cuenta su porción de la torta a la hora de decidir su voto, de manera que $\phi_i(s_i): [0,1] \rightarrow \{0,1\}$. Para evitar fuentes no deseadas de equilibrios múltiples, suponemos que, ante la indiferencia, $\phi_i = 1$. El resultado S del proceso legislativo será:⁶

$$S = \begin{cases} S^\mu & \text{si } \sum_{i \in N \setminus M} \phi_i \geq \frac{1}{2}(n - m) \\ \{s_i = 0\}_{i \in N} & \text{si } \sum_{i \in N \setminus M} \phi_i < \frac{1}{2}(n - m). \end{cases}$$

Etapa 6. Aquellos que están en la calle implementan el daño anunciado en 3.

Etapa 7. Se implementa la asignación. Cada jugador recibe $x_i = s_i(X - d)$, que es igual a $s_i X$ si el daño causado es cero.

4.3 Resolviendo el modelo

El modelo se resuelve por inducción hacia atrás.⁷ Dado el supuesto de compromiso por parte de los protestantes, las etapas 6 y 7 se implementan mecánicamente. La etapa 5 es una negociación legislativa estándar (Baron y Ferejohn, 1989) con la adición de la calle. Es fácil de demostrar que

⁶ Suponemos un valor de reserva del *statu quo* si la negociación falla igual a cero simplemente para facilitar el cómputo del equilibrio. Ningún resultado sustantivo depende de este supuesto.

⁷ Para una prueba formal de todos los resultados, véase Scartascini y Tommasi (2009).

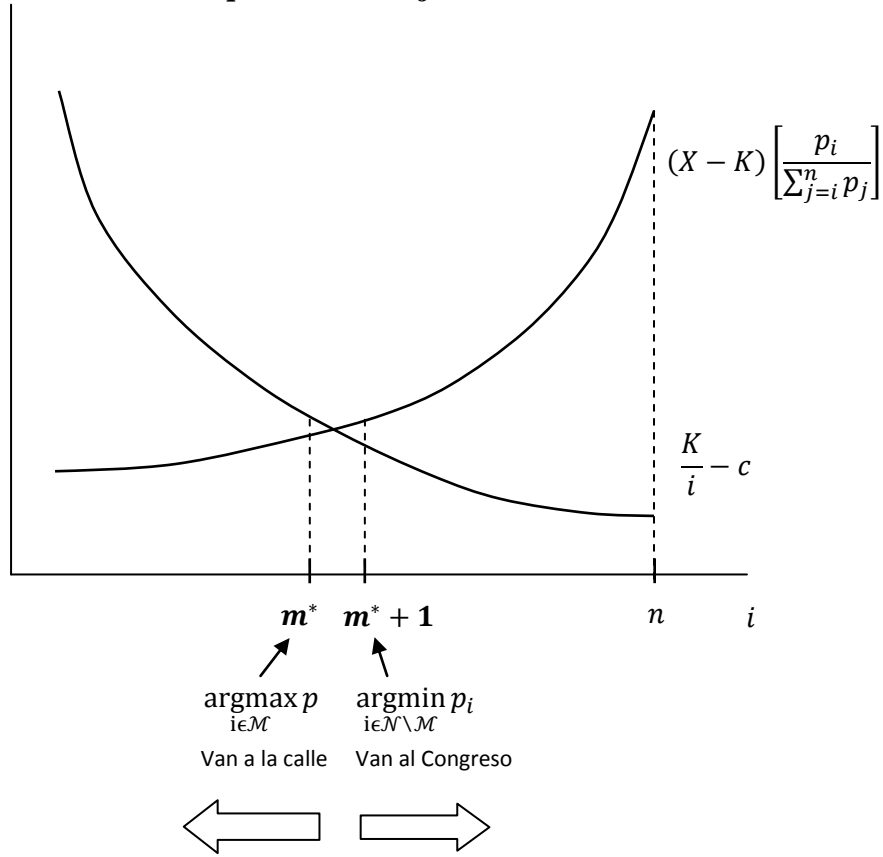
quien decide la agenda va a darles su nivel de reserva de *statu quo* a los miembros de una coalición mínimamente necesaria en el Congreso (cero en este caso) y nada a los demás jugadores en el Congreso, y por tanto se quedará con toda la torta (menos lo que se dé a los que están en la calle). La novedad es cuánto dar a estos últimos. Claramente, si $m < T$, les dará cero. Si $m \geq T$, el monto dependerá de las demandas Z . Si solicitan $Z > K$, no se les dará nada, ya que $(X - K) > (X - Z)$. Si solicitan $Z \leq K$, se les dará Z . Esto lleva a que en la etapa 3, los manifestantes elijan $Z = K$, ya que recibirían menos si piden menos y nada si piden más. Cada manifestante recibe K/m .

Dado que la etapa 2 es una jugada de la naturaleza, sólo resta analizar la etapa 1, que es fundamental en la extensión para los modelos tradicionales que estamos proponiendo. En ella, cada jugador elige ir a una de las dos arenas, dada su expectativa de lo que recibirá en cada caso dadas las elecciones de los demás jugadores. Debemos entonces hallar los equilibrios de Nash para estas n decisiones individuales sobre a_i . El resultado de este proceso (véase Scartascini y Tommasi, 2012) es que: (a) siempre existe un **Equilibrio de Institucionalización Total (EIT)** en el que todos van al Congreso y no se utilizan tecnologías alternativas, y (b) para algunos valores de los parámetros, existe también un **Equilibrio de Institucionalización Baja (EIB)** en el que m^* actores van a la calle y el resto al Congreso.

La existencia del EIT está garantizada por el hecho de que si sólo un jugador elige ir a la calle, será incapaz de establecer un corte y por tanto no podrá realizar una amenaza creíble. Así, al no recibir nada del encargado de la agenda, su pago sería $-c$, estrictamente menor de lo que esperaría recibir en el Congreso. Por tanto, nadie tiene incentivos para desviarse del EIT.

La Figura 4 ofrece una representación intuitiva del EIB. La curva ascendente describe el valor de ir al Congreso y la curva con pendiente negativa el valor de ir a la calle, desde el punto de vista de un individuo en función de su probabilidad de ser el encargado de la agenda (p_i), dado que (como ocurre en el EIB) los jugadores con p_j más bajo irán a la calle y los de p_j más alto irán al Congreso. Sea m^* el mayor entero a la izquierda de la intersección de las dos curvas. Los jugadores 1 a m^* (aquellos con menor probabilidad ex ante de decidir la agenda) irán a la calle y los jugadores $(m^* + 1)$ a n irán al Congreso. El resultado es bastante intuitivo: aquellos con menores chances de obtener lo que desean en las instituciones formales son más susceptibles de utilizar las TPA.

Figura 4.
Equilibrio de baja institucionalización



Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

El Equilibrio de Institucionalización Total nos trae de vuelta al mundo de los modelos discutidos en la introducción, donde la parte institucionalizada del juego es la única relevante: las políticas se deciden en escenarios formales y los actores invierten en capacidades institucionales. Por el contrario, el Equilibrio de Institucionalización Baja se caracteriza por el uso de tecnologías políticas alternativas y por la debilidad de las instituciones formales.

4.4 Estática comparativa y predicciones

Afortunadamente, la simplicidad del modelo nos permite elaborar predicciones a partir de la estática comparativa, aun bajo la existencia de equilibrios múltiples. Lo que nos interesa es saber cómo la variación en un parámetro afecta la probabilidad de terminar en el EIB, manteniendo constantes a los demás. En el apéndice de Scartascini y Tommasi (2012) se demuestra además que cualquier cambio que incrementa la probabilidad del EIB, también incrementa el número m^*

de gente que va a la calle en dicho equilibrio. Por esto, la derivada de m^* respecto de cualquier parámetro es un estadístico suficiente para la forma en que dicho parámetro afecta el grado de institucionalización. Con esta lógica, calculamos fácilmente los resultados que se muestran en el Cuadro 1, los cuales denominamos condiciones bajo las cuales es más probable la baja institucionalización.

Cuadro 1.
Estática comparativa

Parámetro	Probabilidad de estar en el Equilibrio de Institucionalización Baja (o inversa del grado de institucionalización)
↑ Umbral de acción colectiva en la calle (T)	(-)
↑ Costo de usar TPA (c)	(-)
↑ Potencial de daño (K)	(+)
↑ Riqueza de la economía (X)	(-)
↑ Asimetría en la distribución de poder político <i>de jure</i> (Asimetría en la distribución de p_i 's)	(+)

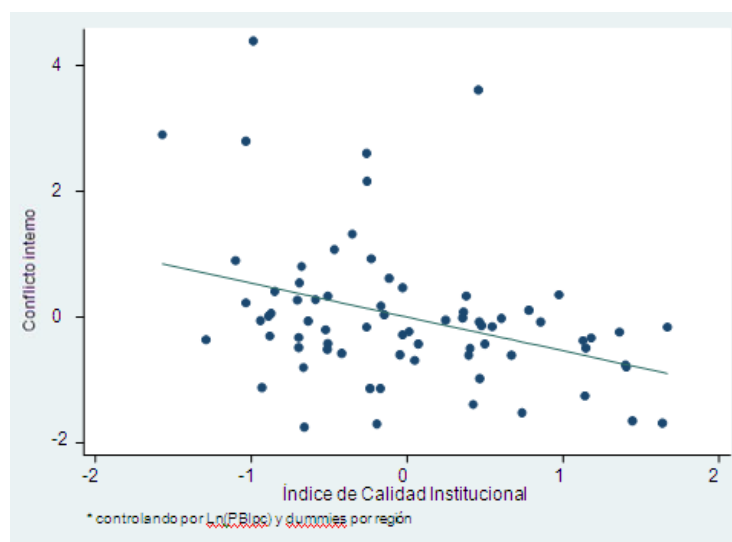
Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

No es sorprendente que la probabilidad del EIB se incremente cuando disminuye el costo de las TPA, cuando el daño que estas pueden causar es mayor y cuando la riqueza de la economía (el tamaño de la torta) se reduce. Es interesante que la probabilidad del EIB aumenta cuando la distribución del poder político *de jure* es más asimétrica. Cuando esto ocurre, los actores con menor probabilidad de decidir sobre la agenda encuentran las instituciones formales menos atractivas, por lo que se inclinan más a ir a la calle. Si recordamos que esto también implica un mayor m^* , tenemos que cuanto más asimétrica es la distribución del poder político,

más gente toma el camino alternativo y menor es el nivel de institucionalización de esa sociedad.⁸

Cerramos esta sección con una primera aproximación a un estudio empírico de las correlaciones predichas por el modelo, utilizando mediciones internacionales de calidad institucional. Este índice (tomado de Scartascini et al., 2009 y explicado con más detalle en secciones posteriores), se compone de variables que miden el rol de la legislatura, la institucionalización de los partidos políticos y la capacidad de la burocracia. Relacionamos esta variable con información del *Cross-National Time Series Data Archive* sobre “conflicto interno”, tomado como *proxy* del uso de TPA. El modelo predice una correlación negativa entre estos dos índices, la cual se observa en los datos⁹ y se muestra en la Figura 5.

Figura 5.
Correlación (institucionalización; uso de una TPA en particular)



Fuente: Scartascini y Tommasi (2012).

⁸ Aunque esto suena a “exclusión de los pobres”, el resultado es más general y puede incluir casos donde actores relevantes encuentran dificultades para verse representados en el poder político *de jure*. Un ejemplo puede ser el de las manifestaciones de los productores rurales argentinos en 2008 y 2009 ante los aumentos de los impuestos a las exportaciones. En este caso, se trata de un sector que no se encuentra entre los desposeídos sino de uno que está subrepresentado en el sistema político.

⁹ Los coeficientes resultan estadísticamente significativos en regresiones univariadas y multivariadas con controles como PIB per cápita, *dummies* regionales y niveles de democratización.

También en concordancia con el modelo, hemos hallado una correlación positiva entre debilidad institucional, uso de TPA y existencia de políticas públicas que favorecen desproporcionadamente a determinados actores, medidos por el índice de favoritismo elaborado para el *Global Competitiveness Report* (GCR) del Foro Económico Mundial.

5. Con respecto a la institucionalización y las teorías institucionales

El sencillo modelo estático que acabamos de describir nos permite empezar a asomarnos a la discusión sobre institucionalización de las instituciones políticas desde una perspectiva un poco más formal. Aun sabiendo que el concepto de institucionalización no es unívoco, nos animamos a afirmar que “el Congreso de los Estados Unidos está más institucionalizado que el de Argentina”. El Congreso americano juega un rol central en la formación de políticas de su país, sus miembros permanecen en sus cargos por largo tiempo y se especializan en determinados comités, el Congreso supervisa a la burocracia y es el foco de la acción política de cualquier grupo de interés organizado. El Congreso argentino no comparte ninguna de estas características, a pesar de que la estructura constitucional de ambos países es similar (Jones et al., 2002). La comparación también vale para países con niveles de desarrollo similares: por ejemplo, el Congreso chileno juega un papel más importante en el proceso de *policymaking* que su contraparte argentina (Scartascini et al., 2010). Estos papeles diferentes están asociados a varios indicadores relativos a las capacidades de los legisladores y de las legislaturas, que tienen claros componentes de inversión, y a su vez reflejan las creencias de los diversos actores: la duración de las carreras legislativas, el nivel de educación de los legisladores, la especialización en comités, y los recursos disponibles para el análisis de las políticas, así como la valoración pública del Congreso (Saiegh, 2010 construye medidas de tales características para 18 países latinoamericanos).

Es de esperar que los actores concentren sus inversiones y acciones políticas en el lugar donde creen que se tomarán las decisiones cruciales. Las instituciones reflejan inversiones pasadas en estos lugares, y resumen información sobre creencias y expectativas, lo cual a su vez genera un efecto de retroalimentación y refuerza su rol. Esto implica la potencial existencia de equilibrios múltiples. Cuando el Congreso y los partidos políticos funcionan como lugares efectivos de negociación y de agregación de preferencias, muchos actores apostarán por ellos, la mayoría de los ciudadanos creerá que esos son los espacios donde se toman las decisiones

importantes y toda esa lógica se reforzará a sí misma. Por el contrario, si esos escenarios no se toman en serio y es de dominio público que la manera de obtener algo del sistema político es cortando una ruta o sobornando a un funcionario, aquellas inversiones en la institucionalización del Congreso y/o los partidos no tendrán lugar, lo cual reforzará la debilidad de esas instituciones. Así, la política de un país puede quedar atrapada en un nivel de institucionalización alto o bajo.

Esta lógica de *self-reinforcement* institucional es medular para las preocupaciones de varias ramas del institucionalismo moderno en las ciencias sociales. Los estudiosos en la tradición de la teoría de juegos (y también el uso coloquial del término) se refieren indiferentemente a las instituciones como *reglas* y como *equilibrios*. En la definición, hoy estándar, sugerida por Douglass North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones desarrolladas e impuestas por el hombre, que dan forma a la interacción humana.” En años recientes un grupo de autores elaboró una concepción de instituciones como un fenómeno de equilibrio. Es, en definitiva, el comportamiento de los demás más que las reglas en sí mismas lo que induce a cada persona a comportarse (o no) del modo prescrito por las reglas.¹⁰ El modelo que acabamos de sintetizar captura de manera muy simplificada estas dos nociones de instituciones. Por un lado tiene instituciones políticas, entendidas como las reglas que asignan el poder político *de jure* (las reglas del juego de Baron-Ferejhon), mientras que por otro, el modelo genera grados distintos de institucionalización como fenómeno de equilibrio, allí capturado por la inversión total en instituciones formales $\sum a_i$, que resulta del punto fijo de las creencias de todos los actores con respecto a las acciones de todos los demás.

Aun en el contexto de un modelo estático muy simple, el hecho de obtener multiplicidad de equilibrios caracterizados por su grado de institucionalización captura un aspecto importante de las instituciones.¹¹ Abre también la puerta para la incorporación de consideraciones muy relevantes que constituyen algunas de las preocupaciones centrales del institucionalismo histórico (Pierson y Skocpol, 2002; Thelen, 1999) sobre la manera como secuencias temporales

¹⁰ Esta visión tiene un largo pedigrí, pero su formulación moderna se debe a Greif (1998 y 2006); Calvert (1995a y 1995b) y Aoki (2001 y 2007).

¹¹ La multiplicidad surge en el modelo de un supuesto fuerte sobre la tecnología alternativa. Dicho supuesto es una forma reducida de mecanismos más sutiles que generan complementariedades estratégicas en modelos de umbral en acciones colectivas (*threshold models of collective action*) como los de Oliver (1993), Lohmann (1994) y Granovetter (1978).

específicas, coyunturas críticas y eventos con anclaje histórico particular importan a la hora de explicar distintos senderos. Si el mundo visto con la perspectiva de la teoría de juegos no incluyera multiplicidad de equilibrios, sería imposible que la historia importase. Por otro lado, los efectos de *self-reinforcement*, que en un modelo estático aparecen de manera muy simplificada y comprimida, en la realidad suceden en secuencias temporales como las enfatizadas por los institucionalistas históricos.

Esta lógica de equilibrios múltiples tiene consecuencias potencialmente importantes para la investigación empírica de los efectos de las reglas constitucionales sobre el proceso de formación de políticas y las políticas, y las consecuencias económicas y sociales resultantes. La validez de las predicciones derivadas de modelos que presuponen implícitamente un alto grado de institucionalización puede ser limitada sólo a aquellos países que presentan tal institucionalización. La sección siguiente sintetiza un primer esfuerzo para verificar empíricamente la condicionalidad de los efectos de las reglas con respecto al grado de institucionalización.

6. ¿Estamos jugando todos el mismo juego? El efecto económico de las constituciones puede depender del grado de institucionalización

La literatura empírica sobre economía política ha buscado vincular distintas reglas constitucionales con resultados en términos de políticas y de *performance* económicas. Un destacado ejemplo de esta literatura es el libro de Persson y Tabellini (2003, de aquí en más PT2003), titulado *El efecto económico de las constituciones*. En dicho trabajo se evalúan empíricamente las predicciones de un conjunto importante de modelos de economía política desarrollados hasta ese momento en la literatura. En líneas generales, los resultados empíricos son altamente confirmatorios de las principales predicciones teóricas. Por ejemplo, los sistemas de representación mayoritaria tienden a generar gobiernos más pequeños y programas redistributivos más acotados que los sistemas de representación proporcional. De la misma manera, constituciones presidencialistas tienden a inducir gobiernos más pequeños, programas redistributivos de menor amplitud, y menor extracción de rentas que las constituciones parlamentaristas.

El enfoque que venimos desarrollando sugiere que el efecto de las reglas constitucionales será pleno en casos de alta institucionalización, pero podría ser menor, o aun diferente en casos

de baja institucionalización. Con el objetivo de verificar este efecto condicional de las reglas políticas en Caruso, Scartascini y Tommasi (2010), utilizamos la misma muestra de países, los mismos datos y las mismas técnicas econométricas que Persson y Tabellini, pero lo hacemos separando a los países en cuanto al grado de institucionalización de sus instituciones políticas. Para ello utilizamos indicadores de institucionalización y métodos de agrupación de datos (*cluster analysis*), que explicamos brevemente a continuación.

6.1 Indicadores de institucionalización y construcción de los grupos

Para evaluar el grado de institucionalización de distintos sistemas políticos, se han construido cinco índices. El primero es un indicador de **capacidad del Congreso**, institución que ha sido foco de análisis en el desarrollo del modelo previo, que combina información del *Global Competitiveness Report* sobre la efectividad de las legislaturas con una medida de la *World Values Survey* (WVS) sobre confianza de la población en el parlamento. El segundo es un índice de **institucionalización de los partidos políticos**, compuesto por cinco variables que miden la estabilidad y capacidad de los partidos para agregar preferencias (del *Bertelmann Transformation Index*, BTI), la confianza en los partidos (WVS y Barómetros), la volatilidad de los votos, la longevidad de los partidos y la imparcialidad en las elecciones (de la *Database of Political Institutions*, DPI). El tercero busca capturar la **fortaleza del poder judicial**, midiendo con variables de tres fuentes (GCR, BTI y el Índice Fraser) la injerencia del gobierno u otros actores sobre éste. El cuarto indicador mide la **capacidad de la burocracia** y se construye con datos de la *State Capacity Survey* y la *International Country Risk Guide*.¹² El quinto y último indicador mide la **estabilidad del gabinete** a través de la frecuencia con que se sustituye al primer ministro o al menos la mitad del gabinete según la *Cross National Time Series Database*. La estabilidad es un incentivo para que los ministros inviertan en sus capacidades y las de sus oficinas.

Aunque estas medidas pueden necesitar mejorarse, son las más aptas que hemos podido construir con información disponible para una amplia cantidad de países de todo el mundo. Dicha recopilación fue conducida en el contexto de una investigación más amplia, en la cual se construyeron indicadores más profundos para el caso de 17 países latinoamericanos (reflejados en BID, 2005 y Scartascini *et al.*, 2010) que a su vez se confirmaron con estudios de caso

¹² Conjeturamos que una burocracia más capaz permite una mayor coherencia entre las decisiones y los resultados de las políticas, reforzando los incentivos a participar de los canales institucionalizados (Spiller y Tommasi, 2003).

comparados de elaboración de políticas públicas. Los indicadores aquí reportados, tomados de bases de datos internacionales, tienden a presentar altos niveles de correlación con los otros indicadores elaborados en mayor profundidad para los casos latinoamericanos.

Una vez construidos los cinco indicadores, procedimos a la construcción de los clústeres, que determinó que la división óptima era de dos grupos. El Cuadro 2 muestra la composición de ambos grupos:

Cuadro 2.
Grupos de institucionalización de acuerdo con el análisis de clusters

Grupo 1		Grupo 2	
Institucionalización alta		Institucionalización baja	
Australia	Italia	Argentina	Malasia
Alemania	Japón	Bahamas	Mauricio
Austria	Luxemburgo	Bangladesh	Namibia
Bélgica	Malta	Barbados	Nepal
Botswana	México	Belarús	Nicaragua
Brasil	Noruega	Belize	Pakistán
Bulgaria	Nueva Zelanda	Bolivia	Papúa N. Guinea
Canadá	Países Bajos	Colombia	Paraguay
Chile	Polonia	Rep. Dominicana	Peru
Chipre	Portugal	Ecuador	Filipinas
Costa Rica	Reino Unido	El Salvador	Rusia
Dinamarca	Rep. Checa	Fiji	Senegal
Eslovaquia	Rep. de Corea	Gambia	Sri Lanka
España	Rumania	Ghana	San Vicente y las Granadinas
Estados Unidos	Singapur	Guatemala	Trinidad y Tobago
Estonia	Sudáfrica	Honduras	Uganda
Finlandia	Suecia	India	Ucrania
Francia	Suiza	Jamaica	Venezuela
Grecia	Tailandia	Letonia	Zambia
Hungría	Taiwan	Malawi	Zimbabue
Irlanda	Turquía		
Islandia	Uruguay		
Israel			

El grupo 1 contiene a los países de alta institucionalización de acuerdo con nuestros indicadores, y el grupo 2 contiene aquellos países considerados de baja institucionalización.

6.2 Análisis empírico y resultados

Utilizamos la misma muestra de 85 democracias y los mismos métodos de estimación que PT2003. A continuación presentamos los resultados que obtuvimos para la muestra completa y para cada uno de los dos grupos definidos previamente. Si bien hemos realizado ejercicios para todas las variables dependientes de PT2003, en este caso nos focalizaremos en las variables que ellos han utilizado para medir la extracción de rentas.

El modelo que mide el efecto de la constitución en el tamaño de las rentas políticas incluye tres medidas de extracción de rentas: la primera es el *Corruption Perceptions Index* (CPI) que mide la percepción de corrupción por parte de empresarios, analistas de riesgo y el público en general; la segunda es una variable llamada *Graft* que mide el éxito de una sociedad para desarrollar un ambiente donde las reglas de interacción económica y social son justas y predecibles; la tercera mide la eficiencia del gobierno combinando la percepción de la calidad de la provisión de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la aptitud de los funcionarios y su independencia de presiones políticas. Del lado derecho de la ecuación se incluyen variables habitualmente utilizadas en la literatura como determinantes de la corrupción: el porcentaje de legisladores no electos a través de listas partidarias, la proporción de legisladores electos a nivel nacional, una medida del tamaño de los distritos electorales y otra de la cantidad de asientos que poseen en el Congreso. Como controles, PT2003 incluyen un índice de calidad de la democracia, el ingreso per cápita, pertenencia a la OCDE, apertura comercial, un indicador de federalismo, el logaritmo de la población, una medida de fragmentación étnica y lingüística, una medida del nivel de educación del país, la proporción de católicos y protestantes, una variable dicotómica que expresa predominancia del confucianismo y variables categóricas de origen colonial y continente.

El Cuadro 3 presenta un resumen de los resultados. La primera columna de cada grupo muestra el resultado de replicar la estimación de PT2003. Las dos columnas siguientes muestran los resultados para la misma regresión, tomando sólo el grupo de países de alta o baja institucionalización respectivamente.¹³ Como se ve claramente, los resultados para el grupo de alta institucionalización son casi idénticos a los de PT2003 (la muestra total) –y en todos los casos los coeficientes son mayores. El mismo modelo no entrega los mismos resultados para el

¹³ Los distintos tipos de sistemas políticos están razonablemente bien representados en cada grupo. Por ejemplo, en el grupo de baja institucionalización, 22 de los 40 países (55%) son mayoritarios y 24 de 40 (60%) son presidencialistas.

grupo de baja institucionalización, en el que ninguno de los resultados que se encuentran para la muestra total son significativos (y en algunos casos los signos son opuestos).

Cuadro 3.
Rentas políticas e instituciones políticas: Partición de acuerdo a institucionalización

Variable dependiente	Var. Dep: graft			Var. Dep.: Percepción de corrupción			Dep.Var.: Efectividad del gobierno		
	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2
	Indicador de gobernanza			Índice de percepción de corrupción			Efectividad del gobierno		
Sistema presidencialista	-0.607* (0.309)	-0.954 (0.565)	0.388 (0.472)	-0.282 (0.434)	-0.359 (0.725)	2.092** (0.826)	-0.381 (0.347)	-0.794 (0.603)	0.552 (0.798)
Legisladores no partidarios	-1.795** (0.704)	-3.749*** (1.185)	-0.324 (0.838)	-2.730*** (0.898)	-3.651** (1.338)	-0.941 (0.787)	-1.810** (0.790)	-3.374** (1.266)	0.173 (1.417)
Magnitud de distrito	2.394*** (0.829)	4.241*** (1.325)	0.227 (1.021)	3.240*** (1.075)	4.099** (1.496)	0.732 (1.356)	1.926** (0.931)	3.349** (1.416)	0.510 (1.727)
Continentes and Colonias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	78	44	34	68	42	26	78	44	34
R ²	0.877	0.902	0.852	0.899	0.938	0.943	0.815	0.870	0.588

Errores estándar entre paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Estimación: por mínimos cuadrados ponderados. Los ponderadores, según la variable dependiente, equivalen a 1/d.e.(var. dep.)

Las regresiones incluyen los siguientes controles: *GASTIL, AGE, LYP, LPOP, EDUGER, TRADE, OECD, FEDERAL, AVELF, PROT80, CATH080, CONFU*

Fuente: estimaciones propias en base a la base de datos de Persson y Tabellini (2003)

Esto sugiere que las teorías de economía política que predicen determinadas relaciones entre las reglas constitucionales y los resultados de política fiscal se ven confirmadas en el grupo de alta institucionalización pero no en el de baja institucionalización.

Una inquietud que naturalmente surge al contemplar estos resultados es hasta qué punto es realmente alta o baja institucionalización lo que distingue a los países, o si se puede tratar de otras variables tales como el nivel de desarrollo, que llevan a que las reglas formales sean más o menos relevantes o incluso a que los datos sean más o menos confiables. Para explorar esto utilizamos formas alternativas de partir la muestra. Como guía hemos seguido autores que han mostrado escepticismo acerca de la robustez de resultados entre grupos de países (Milesi-Ferretti, Perotti y Rostagno, 2005; North, 2009). El trabajo de North, junto con Wallis y Weingast plantea analizar diferenciadamente países desarrollados y no desarrollados. Siguiendo esta idea, hemos separado a los países de acuerdo con su pertenencia o no a la OCDE y por su nivel de producto per cápita. El Cuadro 4 sintetiza los resultados de estos ejercicios (el grupo 1 incluye países pertenecientes a la OCDE, o de mayor PIB per cápita). Estos resultados son algo más variados en comparación con los de PT2003 y no encontramos las diferencias sistemáticas entre los grupos que aparecen en el Cuadro 3.

Cuadro 4.
Rentas políticas e instituciones políticas: Otras particiones

	Variable dependiente: Indicador de gobernancia				
	Todos los países	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
		PBI		OCDE	
Sistema presidencialista	-0.607* (0.309)	-1.109** (0.518)	0.003 (0.464)	-1.335 (1.383)	-0.623 (0.392)
Legisladores no partidarios	-1.795** (0.704)	-4.165*** (1.066)	-1.514* (1.01)	-7.869 (7.166)	-1.932** (0.836)
Magnitud de distrito	2.394*** (0.829)	4.319*** (1.355)	2.165* (1.532)	7.402 (8.123)	2.218** (1.013)
Continentes and Colonias	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observaciones	78	40	38	23	55
R ²	0.877	0.924	0.748	0.880	0.736

Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Estimación: por mínimos cuadrados ponderados. Los ponderadores, según la variable dependiente, equivalen a 1/d.e.(var. dep.)

Las regresiones incluyen los siguientes controles: *GASTIL, AGE, LYP, LPOP, EDUGER, TRADE, OECD, FEDERAL, AVELF, PROT80, CATHO80, CONFU*

Fuente: estimaciones propias en base a la base de datos de Persson y Tabellini (2003)

La literatura de la economía política ha adoptado la idea de que las instituciones importan para determinar los resultados económicos. La razón es simple: las instituciones, como reglas del juego político, configuran los incentivos de los políticos y otros actores relevantes; sin embargo, la mayor parte de los trabajos se ha concentrado hasta aquí en el rol de las instituciones formales. El análisis recién presentado muestra que el efecto de las reglas formales puede no ser tan significativo en países menos institucionalizados, donde gran parte de la acción se desarrolla en escenarios alternativos.

7. Avance en el estudio de los determinantes y consecuencias de la institucionalización

La primera parte de este trabajo planteó un modelo teórico para explicar cómo los países pueden acabar en equilibrios de mayor o menor institucionalización política. Luego, mostramos evidencia de que tal grado de institucionalización puede ser un fuerte condicionante en la relación entre las reglas constitucionales y los resultados de las políticas. En esta última sección, resumimos algunos pasos reflejados en Scartascini, Tommasi y Trucco (2010), donde buscamos avanzar en el desarrollo de un marco que permita estudiar las causas y consecuencias del grado de institucionalización en la formación de políticas. El objetivo es modelar la elección de la estrategia política de los principales actores socioeconómicos y políticos y las consecuencias de tales estrategias en la evolución de las instituciones, la calidad de las políticas y sus resultados.

Para esto, desarrollamos una serie de modelos en dos etapas: en la primera, los actores deciden invertir en instituciones formales o en tecnologías alternativas que permiten obtener beneficios de una manera menos institucionalizada. En la segunda etapa, se deciden las políticas en un determinado contexto económico y político; la naturaleza de las inversiones hechas en la primera etapa determina los resultados que pueden implementarse en la segunda.

La lógica general consiste en avanzar en la especificación tanto de los mecanismos por los cuales procesos de *policymaking* más institucionalizados llevan a mejores resultados (como lo sugieren los análisis empíricos resumidos en la introducción), como en la exploración de las distintas tecnologías políticas alternativas disponibles para los actores políticos. Los modelos presentados pretenden captar de manera un poco más explícita los mecanismos por los cuales una mayor institucionalización en la toma de decisiones colectivas (y su implementación) tiende a generar mejores políticas y resultados. La decisión de invertir en tecnologías que incrementen la fortaleza y la capacidad del juego institucional (como la formación de expertos en políticas públicas) o en otras que den más fuerza en escenarios alternativos (como comprar armas) seguramente tendrán un impacto diferente en la capacidad y productividad de las instituciones así como en los resultados de las políticas. Un escenario más institucionalizado provee una mejor estructura para el intercambio de información, la realización de acuerdos intertemporales y su implementación. De acuerdo con Pierson (2004: 17) “las instituciones políticas pueden servir para coordinar comportamientos y expectativas de los actores descentralizados (Carey, 2000) y

para facilitar la negociación al crear supervisión, vínculos entre diferentes asuntos y mecanismos para realizar compromisos creíbles (Kehoane, 1984; Weingast, 2002)”.

Por otro lado, el rango de alternativas no institucionales es también amplio y diverso. Por ejemplo, en el modelo presentado en la primera parte, el acceso a las TPA es igualitario para todos los jugadores, mientras que es posible imaginar varias formas de poder político *de facto* donde distintos conjuntos de jugadores tienen posibilidades de acción individual o colectiva muy diferentes.

La lógica general de los ejercicios que planteamos enriquece, con respecto al modelo básico de la primera parte, el análisis de la inversión en instituciones (agregando el margen intensivo así como un conjunto más amplio de opciones), al mismo tiempo que pretende capturar de manera simplificada los mecanismos por los cuales la institucionalización importa. A partir de allí, por inducción hacia atrás esto permite estudiar el modo en el cual la institucionalización, como fenómeno de equilibrio, depende de los parámetros económicos y políticos de la etapa de *policymaking*.

Los modelos presentados en Scartascini, Tommasi y Trucco (2010) tienen en común las siguientes características: existen dos etapas o fases. En la etapa 1 los actores deciden su inversión en diferentes tecnologías políticas que incluyen opciones institucionales y no institucionales, así como la opción de no invertir (un costo de oportunidad). En la etapa 2 se estudia el proceso de formación de políticas tomando como dadas las inversiones en la etapa 1; allí se enfatizan distintos mecanismos por los cuales las inversiones en institucionalización hacen una diferencia, así como los efectos de distintas tecnologías políticas alternativas y sus interacciones. En todos los casos se supone que las acciones en la etapa 1 afectan la relación entre acciones y pagos en la etapa 2; que la inversión en instituciones políticas aumenta las oportunidades de obtener mejores resultados en las arenas institucionalizadas, así como la presencia de ciertas externalidades y fuentes de complementariedad estratégica en las instituciones.¹⁴

Las diferencias entre los distintos modelos presentados en Scartascini et al. (2010) se sintetizan en el Cuadro 5. Con respecto a los motivos por los cuales la institucionalización afecta

¹⁴ Estas complementariedades y externalidades en el uso de las instituciones pueden microfundarse de diversas maneras exploradas en la nueva economía institucional. Por ejemplo, en contextos de contratación privada, el valor de mi firma en un contrato bilateral depende plenamente de si la otra parte firma o no. Asimismo, diversos modelos de *enforcement* comunitario (por ejemplo Kandori, 1992; Milgrom et al., 1990; Greif, 1994; Dixit, 2003) implican externalidades en las decisiones de cumplir con las reglas sociales.

los resultados, el modelo 1 explora el *enforcement* de acuerdos políticos en contextos donde el estado económico de la naturaleza y el poder político fluctúan en el tiempo, mientras que los modelos 2 y 3 dan un pequeño paso en la dirección del estudio de democracias representativas, incorporando el supuesto de que los contextos institucionalizados permiten un mejor control de los representantes políticos. Con respecto a las alternativas de inversión política de la etapa 1, el modelo 1 considera las decisiones de invertir en instituciones, dados costos de oportunidad de esos recursos, el modelo 2 incorpora una tecnología política alternativa simétrica (como la estudiada en la primera parte de este trabajo), mientras que el modelo 3 considera diversas tecnologías distribuidas de manera asimétrica (los ricos pueden sobornar a los políticos, mientras que los pobres pueden cortar las calles).

Cuadro 5. Diferencias entre modelos

	Etapa 1 Decisión de inversión política	Etapa 2 Cuestión Institucional
Modelo 1	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en institución • Costo de oportunidad 	Enforcement de un acuerdo de política (dados shocks económicos y posible oportunismo político)
Modelo 2	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en institución • Invertir en TPA (simétrica) <ul style="list-style-type: none"> ○ Corte de calles 	Problema de agencia político
Modelo 3	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en institución • Invertir en TPA (asimétrica) <ul style="list-style-type: none"> ○ Corte de calles ○ Sobornos 	Problema de agencia político

Los resultados del análisis de esos tres modelos son los siguientes: nuevamente se encuentran equilibrios múltiples, con casos de alta y de baja institucionalidad. En el primer tipo de equilibrios los actores relevantes sólo invierten en formas institucionalizadas de participación política, los compromisos intertemporales se hacen cumplir adecuadamente, hay un mejor control de los representantes políticos, y se obtienen políticas públicas de mayor calidad. Por el contrario, en equilibrios con baja institucionalización los actores invierten tanto en formas institucionalizadas como no institucionalizadas de participación política, los acuerdos intertemporales se cumplen sólo imperfectamente, los políticos obtienen mayores rentas, hay más corrupción y peores políticas públicas. Existen complementariedades en el uso de tecnologías políticas alternativas al comparar entre distintos equilibrios; se espera que en algunas sociedades haya más corrupción, más violencia, peores instituciones, y peores políticas públicas que en otras.

8. Conclusiones

En este trabajo describimos una agenda para el estudio de la institucionalización de las instituciones políticas. Argumentamos que la institucionalización es un fenómeno de equilibrio y que se asocia a mejores políticas públicas y mejores resultados en términos de desarrollo económico. La agenda planteada tiene mucho trabajo por delante antes de poder dar mejores respuestas a varias de las preguntas planteadas.

Un paso importante consistiría en avanzar hacia la modelización de formulaciones más dinámicas, donde se puedan estudiar más adecuadamente los *procesos* de institucionalización. Hasta el momento hemos estado hablando de fenómenos esencialmente dinámicos en el contexto de modelos básicamente estáticos. Una intuición de estática comparativa que surge del modelo 1 descrito en la sección anterior da la pauta de la necesidad de una formulación más dinámica: en ese modelo, el grado de institucionalización en equilibrio está positivamente relacionado con un parámetro que captura el grado en el cual el nivel de producción depende de qué tan adecuadas son las políticas a las circunstancias económicas y tecnológicas. Esto último se relaciona con la complejidad transaccional de la economía que, como se sabe, suele estar asociada a contextos económicos más avanzados y tecnologías más sofisticadas, que conllevan mayores requerimientos de soporte institucional (Williamson, 2005). Si pudiéramos este resultado del modelo estático en un contexto más dinámico, es posible que, siguiendo la lógica de Greif y

Laitin (2004), encontremos senderos autosostenidos (*self-reinforcing*) de desarrollo económico e institucional.

Por otra parte, queda pendiente desarrollar mejores contrapartes empíricas para varios de los conceptos teóricos aquí utilizados, tales como la propia “institucionalización de las instituciones políticas”. Una vía para avanzar en esta dirección, que se conecta con la necesidad de miradas más dinámicas, es la realización de estudios de caso que caractericen el grado de institucionalización de distintas instituciones políticas en distintos países, y además examinen las trayectorias (así como los factores estructurales o de contexto) que pueden haber llevado a ello. En estos momentos estamos tratando de desarrollar uno de tales estudios, analizando las características y la evolución de algunos Congresos en América Latina.¹⁵

¹⁵ Un esfuerzo complementario en marcha, que pretende estudiar la institucionalización del poder judicial puede verse en <http://complaw.wustl.edu/>

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. ,y J.A. Robinson. 2006. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Aoki, M. 2001. *Toward a comparative institutional analysis*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- . 2007. “Endogenous institutions and institutional change”. *Journal of Institutional Economics* 3(1): 1-31.
- Bahry, D.L., y R.K. Wilson. 2006. “Confusion or fairness in the field? Rejections in the ultimatum game under the strategy method”. *Journal of Economic Behavior and Organization* 60: 37-54.
- Baron, D., y J. Ferejohn. 1989. “Bargaining in legislatures”. *American Political Science Review* 83(4): 1181-1206.
- Benhabib, J., y A. Przeworski. 2006. “The political economy of redistribution under democracy”. *Economic Theory* 29: 271-290.
- Besley, T., y T. Persson. 2009. “The logic of political violence”. Londres, Reino Unido: London School of Economics. Documento mimeografiado.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *The politics of policies*. Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=english>
- Calvert, R. 1995a. “Rational actors, equilibrium and social institutions”. En: J. Knight e I. Sened, editores. *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, Estados Unidos: University of Michigan Press.
- . 1995b. “The rational choice theory of institutions: Cooperation, coordination, and communication”. En: J.S. Banks y E.A. Hanushek, editores. *Modern Political Economy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Carey, J.M. 2000. “Parchment, equilibria, and institutions”. *Comparative Political Studies* 33(6-7): 735-761.
- Caruso, G., C. Scartascini y M. Tommasi. 2010. “Are we all playing the same game? The economic effects of constitutions depend on the degree of institutionalization”.

- Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Dal Bó, E., P. Dal Bó y R. di Tella. 2006. “¿Plata o plomo? Bribe and punishment in a theory of political influence”. *American Political Science Review* 100(1): 41-53.
- Dixit, A. 2003. “On modes of economic governance”. *Econometrica* 71(2): 449-481.
- Ellman, M. y L. Wantchekon. 2000. “Electoral competition under the threat of political unrest”. *Quarterly Journal of Economics* 115(2): 499-531.
- Granovetter, M. 1978. “Threshold models of collective behavior”. *American Journal of Sociology* 83(6): 1420-1443.
- Greif, A. 1994. “Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies”. *Journal of Political Economy* 102(5): 912-950.
- . 1998. “Historical and comparative institutional analysis”. *American Economic Review* 88(2): 80-84.
- . 2006. *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Greif, A., y D. Laitin. 2004. “A theory of endogenous institutional change”. *American Political Science Review* 98(4): 633-652.
- Grossman, G., y E. Helpman. 2002. *Special interest politics*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Henrich, J. et al., editors. 2004. *Foundations of human sociality*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Huntington, S.P. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.
- Jones, M.P. 2010. “Beyond the electoral connection: Political parties’ effect on the policymaking Process”. En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, editores. *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Jones, M. et al. 2002. “Amateur legislators, professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in federal systems”. *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.

- Kandori, M. 1992. "Social norms and community enforcement". *Review of Economic Studies* 59(1): 63-80.
- Keohane, R. 1984. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2008. "The economic consequences of legal origins". *Journal of Economic Literature* 46(2): 285-332.
- Levine, D. 1998. "Modeling altruism and spitefulness in experiments". *Review of Economic Dynamics* 1: 593-622.
- Lohmann, S. 1994. "The dynamics of informational cascades: The Monday demonstration in Leipzig, East Germany 1989-91". *World Politics* 47(1): 42-101.
- Machado, F., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. "Political institutions and street protests in Latin America". *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 340-365.
- Mainwaring, S., y T. Scully. 1995. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.
- Milesi-Ferretti, G.M., R. Perotti y M. Rostagno. 2002. "Electoral systems and public spending". *Quarterly Journal of Economics* 98: 609-658.
- Milgrom, P.R., D. North y B.R. Weingast. 1990. "The role of institutions in the revival of Trade: The law merchant, private judges, and the Champagne fairs". *Economics and Politics* 2: 1-23.
- Mueller, D. 2003. *Public choice III*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Polsby, N.W. 1968. "The institutionalization of the House of Representatives". *American Political Science Review* 62: 144-68.
- North, D. 2009. "What is missing from political economy". En: B. Weingast y D. Wittman, editores. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Oliver, P. 1993. "Formal models of collective action". *Annual Review of Sociology* 19: 271-300.
- Persson, T., y G. Tabellini. 2000. *Political economics: Explaining economic policy*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- . 2003. *The economic effects of constitutions*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.

- Pierson, P., y T. Skocpol. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science". En: I. Katznelson y H.V. Milner, editores. *Political science: State of the discipline*. Centennial edition. New York, Estados Unidos: W.W. Norton & Co.
- Przeworski, A. 2005. "Democracy as an equilibrium". *Public Choice* 123: 253-273.
- . 2009. "Representative Institutions, Political Conflicts, and Public Policies". New York, Estados: New York University. Documento mimeografiado.
- Rhodes, R.A.W., S. Binder y B. Rockman. 2006. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Saiegh, S. 2010. "Active players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures". En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, editores. *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Savova, G., T. Therneau y C. Chute. 2006. "Cluster stopping rules for word sense discrimination". 11th Conference of the European Chapter of the Association for Computational Linguistics, Trento, Italy.
- Scartascini, C., y M. Tommasi. 2012. "How (not) to produce effective policies? Institutions and policymaking in Latin America". En: J. Santiso y J. Dayton-Johnson, editores. *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. ier Santiso y Jeff Dayton-Johnson. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- . 2012. "The making of policy: Institutionalized or not?" *American Journal of Political Science*. De próxima publicación.
- Scartascini C. et al. 2010. *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
- Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi. 2009. "Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of policies". Documento de Trabajo 676. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2008. "Political institutions, state capabilities, and public policy: International evidence". Documento de trabajo 661. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Scartascini, C., M. Tommasi y L. Trucco. 2010. "Socioeconomic actors, political technologies, and endogenous institutions: Towards a framework for the study of political institutionalization". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Spiller, P.T., y M. Tommasi. 2000). "The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2): 281-306.
- Stein, E., y M. Tommasi. 2007. "The institutional determinants of state capabilities in Latin America". En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. *Annual World Bank conference on regional development economics: Beyond transition*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Thelen, K. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Tibshirani R., G. Walther y T. Hastie. 2001. "Estimating the number of clusters in a Data Set via Gap Statistics". *Journal of the Royal Statistical Society, Series B (Statistical Methodology)* 63(2): 411-423.
- Wantchekon, L. 2000. "Credible power-sharing agreements". *Constitutional Political Economy* 11(4): 329-352.
- Weingast, B. 2002. "Rational choice institutionalism". En: I. Katznelson y H.V. Milner, editores. *Political Science: The State of the Discipline*. Centennial edition. New York, Estados Unidos: W.W. Norton.
- Williamson, O. 2005. "Transaction cost economics". En: C. Menard y M. Shirley, editores. *Handbook of New Institutional Economics*. New York, Estados Unidos: Springer.
- Wong, M.A. 1980. "Asymptotic properties of the k-Means Algorithm as a Density Estimation Procedure". Working Paper #1100-80. Cambridge, Estados Unidos: Massachusetts Institute of Technology, Sloan School of Management.