

Panorama general

Los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos.

—Albert Einstein

Más allá de las políticas tecnocráticas

La historia del desarrollo económico y social de América Latina está dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas: formas simplificadas de entender cómo funcionan la economía y la sociedad que ofrecen a los gobiernos distintas alternativas para las políticas que han de adoptar. América Latina se las ha tenido que ver con distintos y sucesivos paradigmas, desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa. Como ocurre con otros paradigmas, la región ha perdido entusiasmo por el Consenso de Washington y se encuentra ahora en búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad.

En este informe se cuestiona la lógica de esta búsqueda. La Fuente de la Eterna Juventud y El Dorado eran fantasías, como también lo son las fórmulas mágicas para acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza. Ciertas ideas sencillas pueden ayudar a movilizar la sociedad, pero rara vez son suficientes para entender los procesos del cambio fundamental. Lamentablemente, no hay atajos para llegar a la Tierra Prometida del desarrollo sostenible y la prosperidad para todos.

En ediciones previas de este informe se han analizado varios aspectos de la reforma económica, social e institucional y los pros y contras de las diversas opciones de políticas. Lo que queda claro es que cualquiera fuere el ámbito de la política, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias; la eficacia de las medidas de política dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política. Por lo tanto, en lugar de centrarse en el contenido y la orientación de determinadas políticas, este informe se centra en los procesos cruciales que dan forma a las políticas, las

ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución y las sustentan en el tiempo. Se parte de la premisa de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas.

Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política. En este informe se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas.

Este estudio, al igual que la investigación y el análisis en los que se basa, presenta una observación detallada de los mecanismos institucionales y sistemas políticos que operan en América Latina, y de la manera en que dan forma a las funciones y los incentivos de diferentes actores (algunos de ellos políticos profesionales, otros miembros de la sociedad civil) que participan en el proceso de formulación de políticas (PFP). Seguidamente se analiza la manera en que este proceso contribuye a configurar los resultados que se obtienen de la aplicación de esas políticas y se examina con detenimiento la economía política de países y sectores específicos: la dinámica entre la política y la economía, que es fundamental para el desarrollo de una nación.

Asimismo, en este trabajo se presenta un marco conceptual del proceso de formulación de políticas que ayuda a entender las complejas variables e interacciones que entran en juego cuando se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política. En conjunto, el marco conceptual, la investigación de base, los estudios de casos y el análisis realizado en el informe contribuyen a mostrar que, si bien pueden producirse algunos cambios que valen la pena, no toda reforma es política o institucionalmente factible.

Se espera que este estudio resulte útil para quienes participan en los procesos de formulación de políticas y desean comprender las limitaciones y el potencial de las políticas públicas y los intentos de reforma. No obstante, el informe no ofrece recetas ni pociones mágicas. Por el contrario, es una advertencia para quienes creen que las posibilidades de éxito de una medida de política pueden juzgarse de manera abstracta, a partir de sus atributos teóricos o técnicos, sin considerar el contexto institucional, político y cultural en el que se aplica.

Este trabajo no abarca países con sistemas parlamentarios. La conformación institucional básica de estos países es diferente de la de los países de América Latina con sistemas presidenciales. Los primeros no solo tienen regímenes políticos que operan con reglas formales distintas, sino que también han heredado de su tradición institucional sistemas partidistas, burocracias profesionales y sistemas judiciales que difieren de los que imperan en el resto de los países de América Latina. El estudio de las instituciones, los PFP y los resultados de la política pública aplicada en estos países constituye un paso muy importante en el programa de investigaciones. Este próximo paso ya ha comenzado con un examen de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en Jamaica, que se esboza en el recuadro 3.1 (capítulo 3).

Un paisaje variado

Durante los últimos 15 años América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien en muchos casos estas respondían a orientaciones semejantes, el éxito de las reformas y, en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.

- Mientras que algunos países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno.
- Mientras que algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otros países reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.
- Mientras que algunos países pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, en otros la calidad de la implementación es muy deficiente.
- Mientras que algunos países adoptan medidas de política que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.

¿Por qué esta variación? ¿Qué es lo que determina la capacidad para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces? Para responder a esta pregunta, este trabajo adopta un enfoque ecléctico e interdisciplinario, que se describe en el capítulo 2, y que toma conceptos de la economía y de las ciencias políticas. Asimismo, el informe se basa en una serie de estudios de base realizados por una red de investigadores de toda América Latina, que permiten comprender la forma en que operan los PFP y su impacto en los resultados que se obtienen. Este material de base incluye:

- Estudios detallados de la manera en que operan las instituciones políticas y los procesos de elaboración de medidas de política en 13 países.
- Estudios que se centran en el papel de los diferentes actores (legisladores, partidos políticos, presidentes, el sector empresarial, medios de comunicación y otros) que participan en diferentes instancias del proceso de formulación e implementación de políticas.
- Estudios comparativos que se centran en el vínculo entre los PFP y los resultados de política pública en diferentes sectores específicos, como educación, salud pública, protección social, descentralización, procesos presupuestarios y política fiscal, así como la privatización y regulación de los servicios públicos.

Este informe también aprovecha los resultados de un esfuerzo de investigación que culminó en 2002 en la publicación de *La política importa*, realizada por el Banco Inte-

americano de Desarrollo (BID).¹ En ese libro se trataban principalmente los efectos de distintos mecanismos de instituciones democráticas en una definición amplia de gobernabilidad democrática. Se centraba, una por una, en varias dimensiones institucionales de los sistemas democráticos (como los sistemas de elecciones legislativas).

Este informe es parte de una labor ulterior, que se centra más explícitamente en el proceso de formulación de políticas y en las características de las políticas públicas que resultan de las diferencias de los entornos en los que se elaboran. En lugar de analizar una por una las características institucionales, se consideran los efectos interactivos de múltiples reglas institucionales sobre las prácticas políticas, así como el efecto de estas prácticas sobre la elaboración de las medidas de política.

Como se adopta un enfoque sistémico, en este informe no se evalúa el comportamiento de los responsables de formular o ejecutar políticas, lo que no implica dejar de lado el importante papel que desempeñan el liderazgo y la competencia de los actores públicos en los resultados de las políticas adoptadas. El enfoque sistémico trata sencillamente de entender las limitaciones y los incentivos que condicionan las acciones de presidentes, legisladores, jueces, funcionarios públicos y otros actores que participan en el PFP.

Dado que se hace hincapié en interacciones complejas, parte de la agenda de investigación en que se apoya este estudio está enfocada en países específicos, y tiene una fuerte orientación histórica. Un resultado de esta agenda de investigación fue el proyecto *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, llevado a cabo bajo los auspicios de la red de estudios *Latin American Research Network* del BID.²

Este informe da un paso más en este programa de trabajo. Analiza con un enfoque comparativo entre países las funciones y características de los principales actores y escenarios del PFP. Elabora *nuevos indicadores* de características de las medidas de política y de algunas propiedades de los sistemas políticos y presenta *casos comparativos* en diferentes esferas de políticas.

Esta publicación deberá tomarse como un paso más dentro de una agenda de investigación en curso. Plantea más preguntas de las que responde. A diferencia de ediciones previas del *Informe Progreso Económico y Social en América Latina*, que presentaban la culminación de varios años de estudios, en esta ocasión se busca más bien plantear un nuevo enfoque, para provocar la discusión pública del tema. La investigación y el análisis continuarán. En el resto de este capítulo se resumen los mensajes principales del trabajo realizado hasta la fecha.

¹ Payne et al. (2002).

² Los resultados del proyecto, que se benefició del aporte de profesionales y académicos de varias disciplinas, pueden verse en http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82.

Mensajes principales

Del informe de este año se pueden extraer 10 mensajes principales.

1. ¡Los procesos son importantes!

El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política (el proceso de formulación de políticas o PFP) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopten en favor del interés público.

2. Hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.

La experiencia reciente recogida en países de América Latina con las reformas del Consenso de Washington demuestra que existen reformas con orientación y contenido similares que pueden acarrear resultados muy diversos. Uno de los peligros que puede correrse al propugnar la adopción de recetas universales —y una de las motivaciones fundamentales de este informe— es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país. Estas instituciones, así como los procesos de formulación e implementación de políticas que dichas instituciones a su vez ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política.

3. Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.

El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subóptima” estable y debidamente implementada. En este estudio se examinan seis de esas características clave: *estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia*. Estas características clave inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países.

4. Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica.

Los PFP son muy complejos debido a la multiplicidad de actores con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos que participan en ellos, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden repercutir sobre la manera en que se opera. Centrarse solo en unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país cuenta con un sistema presidencial o parlamentario, o si las reglas electorales se refieren a la pluralidad o a la representación proporcional) llevaría a una comprensión muy fragmentada e insatisfactoria de estos procesos. Para poder entenderlos plenamente es necesario considerar la configuración institucional de manera sistémica o de “equilibrio general”.

5. Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.

Un corolario del punto precedente es que los méritos de los cambios potenciales de las reglas políticas e institucionales deben considerarse con mucho cuidado, a fin de entender claramente cómo encajan esas reglas dentro de la configuración institucional más amplia. Las generalizaciones sobre los méritos de diferentes regímenes políticos, sistemas electorales o adjudicación constitucional de facultades entre los distintos poderes no resultan muy útiles. Una óptica del equilibrio parcial que subraye la importancia de una dimensión institucional única puede dar lugar a reformas institucionales y de políticas mal orientadas. Para poder formular propuestas adecuadas de reforma de políticas y de reformas institucionales, debe satisfacerse el requisito previo y fundamental de comprender cómo operan en general la política y los procesos de formulación de políticas en cada país específico, con su propia trayectoria histórica.

6. Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

Las reformas de política a menudo tienen efectos de retroalimentación sobre el mecanismo de formulación de políticas. En algunos sectores, estos efectos probablemente alteren lo que ocurre en materia de políticas en cada sector específico al crear nuevos actores o al cambiarles las reglas de juego. Pero algunas reformas (sobre todo en sectores como la descentralización, los procesos presupuestarios o la administración pública) pueden tener un impacto mucho más amplio y modificar la dinámica del PFP del país. Las reformas de políticas o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán considerarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

7. La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

Son múltiples los actores —como políticos, administradores y grupos de interés— que operan en diferentes momentos del PFP. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores.

8. Es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración pública es fuerte.

- **Partidos políticos bien institucionalizados (especialmente partidos con orientaciones nacionales y programáticas).** Los partidos institucionalizados y programáticos tienden a ser actores congruentes en las políticas de largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene más probabilidades de generar cooperación intertemporal y de propiciar una orientación consensual y sostenida de las políticas en cuestiones cruciales (políticas de Estado).
- **Una legislatura con una sólida capacidad para elaborar políticas.** Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan la capacidad para elaborarlas y participan constructivamente en la formulación de políticas nacionales, en lugar de adoptar un papel subordinado, en el que solo refrendan automáticamente los deseos del Poder Ejecutivo.
- **Un Poder Judicial independiente.** Un Poder Judicial independiente y eficaz puede ser un facilitador que promueva la negociación entre los actores políticos al hacer cumplir obligaciones derivadas de sus compromisos y al garantizar que ninguno de los actores exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley.
- **Una administración pública bien desarrollada.** Una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas.

9. La mayoría de estas “bondades institucionales” no se consiguen de la noche a la mañana. Para construirlas y mantenerlas, se requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados.

Los incentivos de políticos profesionales como presidentes, legisladores y líderes de partidos (así como su interacción con el resto de la sociedad) son cruciales para el funcionamiento de las instituciones. Para mejorar la capacidad de acción del Congreso es necesario que los legisladores cuenten con incentivos para desarrollarla. Se necesita mucho tiempo para construir un sistema judicial independiente, pero puede destruirse de un día para el otro. La adopción de las mejores leyes de administración pública del mundo no dará resultados si al cubrirse los puestos burocráticos, el clientelismo sigue siendo una moneda importante empleada por los políticos para recompensar a los miembros de su partido.

10. El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.

Los líderes políticos pueden desempeñar una función vital como catalizadores en el desarrollo de las instituciones. El liderazgo funcional puede alentar procesos deliberativos que permitan que las políticas y las instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. No obstante, el liderazgo también puede ser disfuncional: en lugar de contribuir al desarrollo institucional, los líderes disfuncionales pueden generar el efecto opuesto. Su acumulación de poder les permite lograr que se hagan las cosas, sí, pero a costa del debilitamiento de las instituciones.