



Política y Gobierno

ISSN: 1665-2037

politicaygobierno@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia

Económicas, A.C.

México

Stein, Ernesto; TOMMASI, MARIANO

La política de las políticas públicas

Política y Gobierno, vol. XIII, núm. 2, julio-diciembre, 2006, pp. 393-416

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60357734005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La política de las políticas públicas

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

ERNESTO STEIN Y MARIANO TOMMASI*

Resumen: Después de más de una década de reformas políticas y económicas en América Latina, se ha vuelto evidente que las buenas ideas y las buenas recetas de políticas públicas no son suficientes para lograr los objetivos del desarrollo. El proceso de diseño, adopción e implementación de buenas políticas públicas es igualmente importante. La elaboración de políticas incluye una variedad de actores —desde el presidente y los partidos políticos hasta los sindicatos y grupos de empresarios— que interactúan en diferentes escenarios: el gabinete, el Congreso, las calles. Los jugadores clave, el papel que desempeñan y los incentivos, las características de los escenarios en los que interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran, a pesar de que tienen elementos en común, varían de manera notable en cada país y ayudan a explicar la variedad de experiencias de reforma en la región en los años recientes.

Palabras clave: instituciones políticas, formulación de políticas públicas, partidos políticos, legislaturas.

The Politics of Policies

Abstract: After more than a decade of political and economic reform in Latin America it has become painfully obvious that good ideas and good policy recipes are not enough to achieve development goals. The policymaking process of designing, adopting and implementing good policies is equally important. Policymaking involves a variety of actors —from the president and political parties to labor unions and business groups— interacting in different arenas —the cabinet, the legislature, the street. The key players, their roles and in-

* Ernesto Stein, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. Correo electrónico: ernestos@iadb.org. Mariano Tommasi, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés y Director, Centro de Estudios del Desarrollo Internacional. Correo electrónico: tommasi@udesa.edu.ar. Los autores agradecen a Rita Funaro por la ayuda brindada en la redacción del artículo.

centives, the characteristics of the arenas in which the game is played and the nature of the transactions the players engage in, while having common elements, vary considerably from country to country and help explain the variety of reform experiences in the region in recent years.

Keywords: political institutions, policymaking process, public policies, political parties, legislatures.

El curso del desarrollo económico y social en América Latina está dominado por la búsqueda de paradigmas nuevos: maneras simplificadas de entender el funcionamiento de la economía y la sociedad que brinden a los gobiernos una gama de políticas alternativas. América Latina se ha dejado llevar por paradigmas sucesivos, desde el desarrollo dirigido por el Estado y las políticas de sustitución de importaciones de la posguerra hasta la estrategia de liberación y apertura según los términos del Consenso de Washington en la década de 1990. Igual que ha ocurrido con otros paradigmas, se ha desvanecido el entusiasmo por el Consenso de Washington y ahora la región anda en busca de un nuevo modelo que ofrezca mejores resultados económicos, mayor estabilidad y más equidad.

Pero quizás el problema no radique en el paradigma ni en las propias políticas. La fuente de la eterna juventud y El Dorado no fueron más que mitos, y lo mismo pasa con muchas fórmulas mágicas para acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza. Hay algunas ideas sencillas que pueden contribuir a convocar la participación general de la sociedad, pero rara vez bastan por sí solas para comprender los procesos de cambio fundamental. Lamentablemente, no hay atajos a la Tierra Prometida del desarrollo sostenible y la prosperidad para todos.

No existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, independientemente del área de políticas de que se trate. La eficacia de las políticas depende de la manera cómo se discutan, aprueben y apliquen. Quizá haya llegado la hora de mirar más allá del contenido específico de las políticas y fijarse en los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo.

Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, proceso que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. El proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones.

El informe de progreso económico y social 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo, titulado *La política de las políticas públicas* (BID, 2006), pasa revista a América Latina a lo largo de las últimas décadas y trata de entender por qué países que han intentado adoptar políticas y reformas similares han tenido experiencias muy distintas:

- Mientras algunos países mantienen políticas encaminadas en la misma dirección básica durante periodos prolongados, creando así un entorno estable y predecible, otros las modifican frecuentemente, a menudo con cada cambio de gobierno.
- Mientras algunos países adaptan ágilmente sus políticas a los cambios de las circunstancias externas o innovan cuando las políticas pierden eficacia, otros reaccionan con lentitud o gran dificultad, aferrándose a políticas inapropiadas por demasiado tiempo.
- Mientras algunos países aplican y hacen cumplir eficazmente las políticas promulgadas por el parlamento o el ejecutivo, otros se toman un tiempo considerable para ponerlas en marcha o nunca lo hacen de manera eficaz.
- Mientras algunos países adoptan políticas concentradas en el interés público, otros promulgan políticas abundantes en tratamientos especiales, lagunas legales y excepciones.

¿A qué se deben las diferencias? ¿Qué es lo que determina la capacidad de diseñar, aprobar y aplicar políticas públicas eficaces? Para responder a esta pregunta, este trabajo adopta un enfoque ecléctico e interdisciplinario que toma conceptos de la economía y de la ciencia política. Busca caracterizar el proce-

so de formulación de políticas (PFP) en cada país de la región, identificando los principales actores que participan en el proceso, sus papeles, preferencias, incentivos y capacidades, las características de las arenas donde interactúan y la naturaleza de las transacciones que realizan. Examina la relación entre instituciones políticas, los PFP y los resultados de las políticas desde distintos ángulos, y desde la combinación de estas perspectivas ofrece un buen panorama de la complejidad de los PFP y de los aspectos políticos que influyen en él.

UN NUEVO ENFOQUE

Si se fija la atención en el proceso más que en la política, entonces hay que modificar también los criterios por cuantificar, analizar y evaluar. El contenido específico de las políticas (por ejemplo, si los impuestos son elevados o bajos, o cuáles sectores reciben mayor o menor protección) pasa a un segundo plano, lo que importa son algunas características clave que inciden en su calidad. Esas características son las que determina si una política “sirve” o “no sirve”.

Una lista preliminar y necesariamente incompleta de las características clave de las políticas públicas debe incluir lo siguiente:

- *Estabilidad.* La medida en la que las políticas son estables en el tiempo. Pero, no se debe confundir estabilidad con rigidez. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos.
- *Adaptabilidad.* La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian. Ésta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.
- *Coherencia y coordinación.* La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas

entre los personajes que participan en su diseño y aplicación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria.

- *La calidad de implementación y ejecución.* Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.
- *Orientación hacia el interés colectivo.* La medida en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicos? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.
- *Eficiencia.* La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorecer a sectores específicos en detrimento del interés general constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos.

Desde el punto de vista del desarrollo, estas características son, por lo menos, tan importantes como el contenido de las políticas en cuanto ingredientes del progreso económico y social. Además, a menudo son características más persistentes que la orientación de las políticas, como demuestra el caso en el que dos partidos con preferencias muy distintas se alternan en el poder, en un sistema político que produce mayorías para el presidente en el Congreso y pocos incentivos para la cooperación entre partidos. En tal escenario, el contenido de las políticas puede oscilar (entre escasa o mucha protección, entre controles a las tasas de interés o libertad financiera, y entre más privatizaciones o más empresas estatales). Por contraste, hay una característica importante de las

políticas públicas que, irónicamente, suele perdurar: la inestabilidad de las políticas.

Si estas características son tan importantes, entonces el siguiente reto es medirlas. Pero, ¿cómo se puede cuantificar el grado de coherencia o estabilidad de una política? Estas características no se prestan a la contabilidad tradicional de pesos y centavos ni de la cantidad de beneficiarios. Una aproximación echa mano de dos fuentes distintas de datos: la Encuesta de opinión ejecutiva (*Executive Opinion Survey*) del *Informe sobre la competitividad mundial* (*Global Competitiveness Report*) del Foro Económico Mundial, que abarca más de 100 países y se ha publicado anualmente desde 1996, y una Encuesta de capacidades del Estado, realizada por el BID, que consultó la opinión de 150 expertos en 18 países latinoamericanos, entre ellos, analistas de políticas públicas, economistas, politólogos, ex ministros y altos funcionarios públicos, en cuanto a las capacidades del Estado con respecto a una serie de dimensiones cruciales. A pesar de sus defectos, ambas fuentes de datos combinadas sirven para hacerse una idea aproximada de la calidad de las políticas públicas en distintos países. En el cuadro 1 se resume el lugar que ocupa cada país en términos de las seis características principales y según un índice general de la calidad de las políticas públicas de tres niveles: alta, media y baja. Chile es el único país que registra un nivel muy alto según este índice de políticas, mientras que Ecuador, Paraguay y Venezuela figuran entre los países con los niveles más bajos de calidad de sus políticas.

¿Inciden realmente estas características en el desarrollo de un país? Hacerlas corresponder con una serie de indicadores de desarrollo económico brinda algunas pistas importantes. Se tuvieron en cuenta cuatro medidas de desarrollo económico:

1. Crecimiento per cápita entre 1980 y 2002 (indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, por sus siglas en inglés, WDI).
2. La variación del valor del índice de desarrollo humano del PNUD entre 1980 y 2002 (el cual combina indicadores de ingreso per cápita, expectativa de vida, mortalidad infantil, alfabetismo y escolaridad).

CUADRO 1. ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE 1980

<i>País</i>	<i>Estabilidad</i>	<i>Adaptabilidad</i>	<i>Ejecución y cumplimiento</i>	<i>Coordinación y coherencia</i>	<i>Orientación al interés público</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Índice general de políticas</i>
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
República Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: Stein y Tommasi (2005). *Nota:* Los aspectos clave de las políticas públicas se clasifican como "Alto", "Medio", o "Bajo", utilizando el análisis por conglomerados. En el caso de Chile, su índice de políticas es "muy alto" porque su desempeño fue superior al de los demás países. Estas mediciones, cuyo propósito es captar aspectos de las políticas públicas de un país en los últimos veinte años o desde el retorno a la democracia, no son necesariamente las características de las políticas del gobierno actual.

3. La reducción de los niveles de pobreza entre 1980-1990 y 1995-2000 (WDI).
4. Dos medidas distintas del bienestar desarrolladas por el Banco Mundial que combinan medidas del ingreso con distintas medidas de desigualdad.

A todas luces, resulta evidente la correlación entre las seis características de políticas y el índice general de políticas con cada una de esas medidas del bienestar. El índice de políticas decididamente guarda relación con cada una de las medidas del desarrollo. En otras palabras, mientras mayor sea el nivel alcanzado por un país en el índice de políticas, mejor será su desempeño en cuanto al desarrollo.

ACTORES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Los principales participantes en el proceso político cubren una amplia gama, desde protagonistas con papeles y funciones asignados constitucionalmente hasta actores de reparto cuya participación está menos definida y más fluida, aunque no dejan de ser muy influyentes. En un extremo del espectro se ubican el presidente, el Congreso, los partidos políticos, el Poder Judicial, el gabinete y los gobiernos regionales. En el otro extremo se ubica lo que se conoce en su conjunto como la sociedad civil: las empresas, los sindicatos, la Iglesia, los medios de comunicación, los centros de investigación y la movilización social.

Los partidos políticos, los cuerpos legislativos y los presidentes son los tres protagonistas en el escenario de la formulación, adopción e implementación de las políticas. La naturaleza del sistema de partidos políticos, la estructura y el funcionamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y las limitaciones e incentivos que encaran los presidentes pueden combinarse e interactuar entre sí para crear un entorno favorable al diseño eficaz de políticas, o uno de corto plazo y favorecedor de intereses particulares.

Cualquier análisis del proceso de formulación de políticas en América Latina comienza naturalmente con los presidentes, que suelen tomar el liderazgo de las propuestas de política. ¿Cómo incide el papel medular del presidente en los resultados de las políticas? ¿Qué experiencia efectiva tienen los presidentes, en términos de su capacidad, para lograr que se apruebe su programa y se mantenga su influencia y prestigio y, en términos de su orientación, para procurar el interés general? Las respuestas a estas preguntas se deben concentrar en los factores que limitan, posibilitan y motivan las decisiones y acciones del presidente.

Entre los factores que limitan las opciones estratégicas y las decisiones de políticas del presidente figuran sus poderes constitucionales y partidistas. Las facultades legislativas constitucionales, como las de emitir decretos y decidir cuestiones presupuestarias, dan a los presidentes influencia para negociar, ascendiente sobre el programa legislativo y un medio de sortear las posibles resistencias del cuerpo legislativo. Facultades no legislativas, como las de nombrar funcionarios del gabinete, son importantes para moldear la eficacia del gobierno en la formulación de políticas, así como para obtener el apoyo entre los partidos políticos y fortalecer la disciplina partidista. Los poderes de los partidos guardan relación con la proporción de escaños en el Congreso que controla el partido del presidente y la cohesión del partido oficialista.

En general, los presidentes con más facultades partidistas y constitucionales tienen mayor grado de libertad para definir y aplicar su programa de políticas. Los presidentes que tienen facultades partidistas débiles pueden estar en condiciones de compensar esa limitación empleando sus facultades constitucionales para ampliar su apoyo político o aumentar su influencia en la negociación en relación con el Congreso. En algunos países, como Chile y Argentina, los presidentes son considerablemente poderosos en términos constitucionales y sus partidos (en el caso de Chile, sus coaliciones) controlan por lo general una parte considerable de los escaños parlamentarios. En otros países, como Bolivia, los presidentes son relativamente débiles en términos de sus facultades tanto legislativas como partidistas. Brasil, Colombia y Ecuador se destacan como casos en los que los presidentes son poderosos en términos constitucionales, pero sus

partidos pueden carecer de peso suficiente en el Congreso. En Honduras y Paraguay por lo general sucede lo contrario.

México es un caso interesante en términos de poder presidencial. En términos constitucionales, el presidente en México es uno de los menos poderosos de América Latina, pero hasta hace poco, como jefe de Estado y del PRI, era muy fuerte en términos legislativos y partidistas. Sin embargo, hoy día, un presidente mexicano con poco poder constitucional tiene que aprender cómo maniobrar en un sistema multipartidario con un poder legislativo limitado.

Pero esas medidas tradicionales de los poderes presidenciales describen una imagen parcial. ¿De qué otra manera se puede explicar entonces el contraste que hay entre Brasil y Ecuador? En ambos países los presidentes son fuertes en términos constitucionales y débiles en términos partidistas, pero en Brasil, desde 1994, los presidentes han tendido a preservar su solvencia ante el electorado y el apoyo legislativo durante todo su periodo de gestión, mientras que en Ecuador, los tres últimos presidentes tuvieron muchos problemas para hacer aprobar leyes y finalmente se vieron obligados a abandonar el cargo.

La explicación de estas diferencias de resultados radica en una serie de factores, entre los cuales puede figurar la disponibilidad de instrumentos adecuados para fomentar coaliciones y alcanzar sus objetivos, así como incentivos presidenciales. Puesto que los presidentes son elegidos por un electorado mucho mayor que el colectivo de los legisladores, suelen asumir perspectivas de ámbito más nacional y actuar más en sintonía con el interés general que los legisladores. Sin embargo, al igual que la mayoría de los políticos, los presidentes también actúan motivados por objetivos personales y políticos. Por un lado, la mayoría de los presidentes se preocupan por aumentar o mantener su popularidad, influencia política y poder; en parte, para aumentar su eficacia como líderes, pero también para mejorar las posibilidades de que su visión y programas triunfen sobre los de los demás. Por otro lado, los presidentes también actúan llevados por ambiciones personales y políticas de alcance más limitado, tales como conservar el liderazgo de un partido político, procurar su reelección (si se permite), recompensar lealtades o apuntalar el apoyo popular y el poder de su partido. Según el entorno institucional, esas ambiciones personales y po-

líticas pueden o no interferir con el objetivo de obrar en pro del bien general. Por ejemplo, en los sistemas partidistas clientelares, el presidente puede desviar recursos públicos de programas con beneficios amplios, a fin de apoyar la red de clientes del partido. Un partido oficialista con una posición electoral dominante, poderosas facultades presidenciales, partidos institucionalmente débiles, un Congreso endeble y un tribunal supremo de justicia subyugado, también son circunstancias que pueden alentar a los presidentes a dar prioridad a sus ambiciones personales de poder o de ganancias materiales, por encima de procurar el bien general.

A pesar de las restricciones que enfrentan los presidentes, el cargo de presidente goza de lo que se ha llamado “carisma institucional”; una especie de influencia derivada de la percepción que tienen los demás sobre este cargo y que a menudo confiere al primer mandatario un ámbito de acción mucho más amplio, especialmente en épocas de crisis.

Los partidos políticos son otro actor clave del proceso legislativo. En algunos países, los partidos, incluso cuando no están en el gobierno, cumplen un papel importante en la definición y articulación de amplios programas de políticas y pueden participar eficazmente en los debates sobre políticas públicas. Más a menudo influyen indirectamente mediante su participación en el funcionamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, las posibilidades de coordinación en el Congreso y los incentivos de funcionarios elegidos que respondan a inquietudes más estrechas o amplias de intereses sociales.

El grado de institucionalización de un sistema partidista puede tener efectos considerables en el proceso de diseño de las políticas. Los sistemas partidistas se pueden considerar institucionalizados cuando la competencia entre los partidos es relativamente estable, los ciudadanos se identifican con partidos particulares y las organizaciones partidistas están bien desarrolladas e influyen en la orientación de las políticas y el liderazgo partidista. En sistemas de partidos institucionalizados, cuando las organizaciones políticas son programáticas en el sentido de que compiten y granjean apoyo basándose en diferencias en sus orientaciones de política y logros, es más probable que promuevan una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial para el establecimiento

de acuerdos perdurables. ¿Qué significa todo esto para las políticas? Con partidos institucionalizados y programáticos, los ciudadanos pueden seleccionar mejor los partidos y candidatos que respondan a sus preferencias de políticas. Debe haber mayores incentivos para invertir en bienes públicos tales como educación y servicios básicos, así como para llevar adelante reformas destinadas a obrar en favor de los intereses generales. Esto contrasta con los resultados más probables en sistemas clientelares, donde es probable que se favorezca más el gasto gubernamental en obras públicas asignadas de manera muy específica que el gasto en inversiones para bienes y servicios públicos más amplios.

Otras características de los sistemas partidistas que influyen en la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo son el nivel de fragmentación del Congreso, el tamaño del contingente legislativo oficialista y la solidez de la disciplina partidista. Estas características pueden marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso de las iniciativas del Ejecutivo para aprobar su programa. Si la representación legislativa del partido del presidente es relativamente reducida y el sistema de partidos es fragmentado, será necesario formar alguna clase de coalición interpartidista, la cual a veces requiere intercambiar cargos en el gabinete u otros puestos gubernamentales, así como tratamiento favorable en la asignación de recursos públicos o concesiones de políticas a cambio de apoyo legislativo. Por otro lado, mayorías oficialistas coherentes y partidos disciplinados pueden fomentar la capacidad o disposición de adaptación a las políticas. Esto puede ser positivo a veces, a menos que la autoridad ejecutiva quede sin contrapesos, en cuyo caso las prerrogativas personales y políticas pueden tomar precedencia sobre la necesidad de tener en cuenta al público en general en la determinación de los resultados de las políticas.

También es probable que el grado de “nacionalización” de los sistemas partidistas tenga consecuencias sobre las políticas públicas. Un sistema partidista “nacionalizado” significa que los partidos tienen un ámbito de acción nacional y que, por consiguiente, suelen expresarse y actuar según una orientación nacional, en vez de estar divididos y concentrarse en cuestiones regionales o subnacionales. En sistemas de partidos de naturaleza altamente nacional es probable

que las cuestiones nacionales sean medulares para las carreras de los legisladores. Los ejecutivos pueden tener una mayor capacidad de forjar coaliciones legislativas en torno de cuestiones nacionales y, por tanto, es probable que las políticas públicas estén más orientadas al trabajo en favor del interés general. En las condiciones opuestas, en las que el apoyo de los partidos varía considerablemente entre dominios geográficos, es más probable que los políticos se concentren en procurar beneficios para sus electorados regionales.

Los cuerpos legislativos completan este trío de protagonistas del proceso de diseño de políticas. Pero el grado y la naturaleza de su papel varían considerablemente de un país a otro. En el extremo más activo y constructivo del espectro, los cuerpos legislativos pueden desarrollar sus propias propuestas legislativas y ayudar a orientar el programa de políticas junto con el presidente. En virtud de sus capacidades políticas, también es probable que dichos cuerpos legislativos sean activos y eficaces en la supervisión de la puesta en práctica de las políticas. En el extremo opuesto, los cuerpos legislativos pueden actuar, en buena medida, como mecanismo de aprobación automática y sin mayor análisis de las propuestas legislativas del Ejecutivo y mostrarse poco dispuestos a desempeñar un papel de vigilancia de la conducta del gobierno o simplemente no estar en condiciones de hacerlo. En el considerable campo que hay entre ambos extremos, los cuerpos legislativos sencillamente pueden obstaculizar las propuestas legislativas o participar en la reformulación o modificación de iniciativas del Ejecutivo.

La naturaleza del papel de los cuerpos legislativos es moldeada en parte por sus capacidades, incluida la experiencia y credenciales de los legisladores, la fortaleza y especialización de las comisiones y la disponibilidad de un personal profesional de apoyo y unidades de investigación. Su papel también se ve afectado por el equilibrio entre los poderes constitucionales y partidistas entre el Ejecutivo y el Legislativo y los incentivos electorales y partidistas. Por ejemplo, la incidencia de las reelecciones es relativamente baja, lo que significa que los legisladores tienen un incentivo para orientar sus actividades hacia la promoción de carreras políticas más allá de los cuerpos legislativos y suelen carecer de experiencia. Sus objetivos de carrera son favorecidos en muchos países más

por satisfacer a los líderes de sus partidos que por atender los intereses y exigencias de sus electorados.

Estas diversas características producen distintos tipos de cuerpos legislativos. Los que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados y un nutrido personal de apoyo tenderán a ser más constructivos y dinámicos. Los que tienen capacidades más débiles desempeñan un papel limitado de diseño de políticas y suelen actuar de una manera más obstruccionista que constructiva.

¿De qué manera inciden las características de los cuerpos legislativos en las políticas públicas? Los parlamentos relativamente débiles por lo general no interfieren con el grado de adaptabilidad de las políticas, pero sí es más probable que generen una mayor volatilidad de las políticas, a menos que hayan sido controlados por mucho tiempo por un solo partido o no estén muy polarizados ideológicamente. Además, como son menos representativos de las inquietudes de la ciudadanía y permiten un menor grado de supervisión del Ejecutivo, es probable que los resultados de las políticas tengan más en cuenta intereses privados. Es probable que los cuerpos legislativos de corte obstruccionista, los cuales desempeñan en general papeles de veto, entorpezcan el grado de adaptabilidad de las políticas, sobre todo si un Congreso fragmentado limita la capacidad de negociación perdurable. Los parlamentos reactivos y constructivos deberían contribuir al diseño de políticas de carácter más público, en vista de sus mayores capacidades de representación y supervisión. También pueden limitar la volatilidad al presentar frenos a cambios de políticas concebidos de manera precaria.

COMODÍN: LA PROTESTA SOCIAL

Al otro lado del espectro de actores en este proceso político se encuentra la movilización social, la cual se ha convertido en una fuerza de cuidado en América Latina durante los últimos 10 años. La democracia ha revitalizado el ejercicio de los derechos del ciudadano y la libertad de expresión, reunión y mani-

festación. Las protestas sociales, inspiradas en esos derechos y libertades, se han convertido en un instrumento político poderoso que ha llegado incluso a derrocar presidentes. En el complejo juego político de América Latina, la protesta social —y las calles donde se desarrolla— se ha convertido en un comodín.

Los movimientos sociales han sido considerados tradicionalmente desviaciones de la norma; producto, básicamente, de la atomización, alienación y frustración social. Pero un vistazo desde una nueva perspectiva permite captar individuos que son racionales, socialmente activos y bien integrados a la comunidad, pero ansiosos de hacer valer sus intereses a través de canales distintos a los que ofrecen las instituciones establecidas. Dada la naturaleza en general pacífica y contenida de estos movimientos y el apoyo de los medios de comunicación, que contribuyen a darlos a conocer, legitimarlos y amplificarlos, los movimientos sociales se han convertido en un actor político complejo e influyente. Las manifestaciones sociales podrían incluso convertirse en instrumento de una acción eficaz por parte de actores políticos que estén bien establecidos en el sistema político tradicional.

¿Qué factores explican el auge del poder de la calle y su poderoso impacto en los procesos políticos de la región? Una explicación es que la responsabilidad le corresponde a la “debilidad del Estado” o a su incapacidad de satisfacer las expectativas de mejora generadas por la democracia. Por un lado, el Estado ha perdido sus bases de apoyo tradicionales (el sindicalismo, los productores agrícolas y la clase media de las ciudades) a medida que decisiones de austeridad fiscal han ido eliminando privilegios y reduciendo el viejo Estado corporativista y clientelar. Por otro lado, ha dejado de granjearse el apoyo de una clase desfavorecida y expectante que todavía sigue estando desprovista de servicios adecuados. En Argentina, por ejemplo, se atribuye a esta clase de crisis la dimisión del presidente Fernando de la Rúa. Una serie de escándalos de corrupción, una recesión económica prolongada seguida por el colapso económico y un profundo desencanto con los políticos fueron lo que motivó el grito de batalla de los manifestantes de “¡Que se vayan todos!”

El debilitamiento de la democracia representativa también ha alimentado la protesta social. La democracia ni ha detenido completamente las prácticas

autoritarias, el clientelismo, el populismo y la corrupción, ni ha cumplido cabalmente con la obligación de prestar servicios eficientes y promover el desarrollo. Según la percepción popular, las políticas públicas no responden a las necesidades y exigencias de todos los ciudadanos y dejan a grandes sectores de la población sin los beneficios del crecimiento. Los partidos políticos se han convertido en una de las principales bajas de esta pérdida de confianza en los procesos democráticos, profundizando aún más la crisis de las instituciones representativas. Las manifestaciones que estallaron en Perú a causa del fraude electoral y la corrupción del gobierno del presidente Alberto Fujimori se pueden vincular con esta crisis de democracia, al igual que las manifestaciones que culminaron con la destitución de los presidentes Fernando Collor de Melo en Brasil, Raúl Cubas en Paraguay y Jorge Antonio Serrano en Guatemala. La caída del presidente Carlos Andrés Pérez y el posterior colapso del sistema tradicional de partidos en Venezuela se pueden atribuir a la reacción callejera tanto contra la prolongada incapacidad del Estado de mejorar los niveles de vida, como contra la percepción de corrupción generalizada de la clase política.

Una tercera explicación es la falta de un sentido compartido de nacionalidad. El Estado, para generar un sentimiento de identidad nacional, debe producir una visión de futuro compartido a partir de la cual se pueda crear una comunidad de ciudadanos con obligaciones y derechos. Cuando existe la impresión de que los beneficios se concentran en una minoría y siempre se le exigen sacrificios a los mismos grupos (excluidos), es sumamente difícil fomentar un sentido de pertenencia a la misma comunidad política. En este contexto, los movimientos normalmente generan identidades nacionales paralelas. Este tipo de crisis es la más difícil de resolver y ha venido afectando a Bolivia y Ecuador desde hace mucho tiempo. Las persistentes deficiencias del desempeño gubernamental son agravadas por los conflictos sobre la nacionalidad, lo que enciende el clamor de las comunidades autóctonas por una voz más audible en el sistema y las exigencias de mayor autonomía de diversas regiones del país. En ambos países las crisis han conducido a la dimisión forzosa de varios presidentes y el panorama político sigue siendo inestable.

Las movilizaciones sociales se arraigan en factores estructurales y circuns-

tanciales. Los factores circunstanciales, tales como el aumento de los precios de los combustibles o la propuesta de privatizar alguna empresa propiedad del Estado, pueden precipitar una oleada de protestas sociales. Pero por lo general son los factores estructurales, tales como el estancamiento económico prolongado, la pobreza generalizada, el desempleo o la corrupción política, lo que da impulso a esos activadores circunstanciales. Esos sucesos se convierten en catalizadores con los que los líderes sociales pueden movilizar a la población y hacerla salir a la calle.

Los movimientos sociales organizados en torno a demandas específicas suelen desempeñar un papel de definición del programa político si son constructivos, o simplemente de factor de veto si no lo son. El caso de Blumberg, en Argentina, ilustra el papel de definición del programa político. Un ciudadano llamado Juan Carlos Blumberg, cuyo hijo fue secuestrado y posteriormente asesinado, dio inicio a un movimiento de protesta contra la creciente inseguridad y delincuencia, sobre todo en la provincia de Buenos Aires. En abril de 2004, las protestas generalizadas obligaron al gobierno de Néstor Kirchner a incorporar la lucha contra la delincuencia en el programa político, lo que finalmente derivó en la adopción en tiempo récord de varias reformas del código penal.

Por contraste, los movimientos multitudinarios no estructurados y espontáneos suelen desestabilizar el proceso de diseño de políticas, a menudo con consecuencias imprevistas. La mayoría de las veces provocan inestabilidad política, a medida que nuevos gobiernos procuran distanciarse de las políticas que hicieron caer en desgracia a gobiernos anteriores. En países donde ocurren repetidamente esos movimientos, éstos contribuyen a que los demás actores políticos adopten horizontes de corto plazo y pueden desalentar las inversiones en capacidad política.

La creciente prominencia y repercusiones de las movilizaciones sociales suscitan una cuestión de fondo: ¿son positivas o negativas para la gestión democrática del gobierno? La respuesta no es sencilla. Por el lado positivo, una sociedad civil participativa y organizada (de la cual los movimientos sociales organizados son un ejemplo) puede ser un componente de un gobierno representativo que funcione de manera eficiente. Estos movimientos han incorporado

nuevos actores al sistema político que anteriormente desempeñaron un papel marginal, con lo que realzaron el grado de amplitud e inclusión del sistema democrático.

Por el lado negativo, estas movilizaciones a menudo son manipuladas por actores políticos establecidos o líderes emergentes, así como por intereses particulares. Además, la protesta de masas pasa evidentemente a ser un problema si se convierte en un elemento estructural, en vez de un mecanismo circunstancial de participación política, y si las instituciones democráticas tradicionales se vuelven incapaces de sostener una gestión gubernamental legítima y eficaz. En tal caso, es probable que el efecto sea la inestabilidad política crónica más que el mejoramiento de la participación ciudadana.

LOS MENSAJES PRINCIPALES

El estudio de los procesos de diseño de políticas en América Latina apenas está comenzando. *La política de las políticas públicas* es apenas un “aperitivo” para estimular el apetito de los investigadores interesados en profundizar en el complejo proceso que subyace en las políticas. Aun así, es posible entresacar 10 mensajes principales de este estudio que pueden ayudar a orientar futuras investigaciones.

1. *Los procesos sí importan.*

El proceso por el cual se discuten, aprueban y aplican las políticas (el proceso de formulación de políticas) tiene repercusiones importantes sobre la calidad de éstas, incluida la capacidad de los países de crear un entorno estable de políticas, modificar las políticas cuando hace falta, aplicar y hacer cumplir políticas de manera eficaz, y asegurar que las políticas persigan el interés general.

2. *Cuidado con las recetas prefabricadas de política.*

La experiencia de América Latina con las reformas del Consenso de Washington en años recientes demuestra que reformas de similar orien-

tación y contenido pueden producir resultados muy diversos de un país a otro. Uno de los escollos de propugnar recetas prefabricadas es que las políticas no se adoptan y aplican en el vacío. Antes bien, deben proceder en el contexto de las instituciones políticas del país. Esas instituciones políticas, así como los procesos legislativos que a su vez contribuyen a moldearlas, pueden tener repercusiones profundas en el éxito o fracaso de cualquier política.

3. *Algunos rasgos clave de las políticas pueden ser tan importantes para lograr las metas de desarrollo como su contenido u orientación.*

El efecto de las políticas públicas depende no sólo de su contenido u orientación particular, sino también de algunas características genéricas de las políticas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y no se ponga bien en práctica o se haga cumplir precariamente puede obrar un mayor efecto de distorsión que una política “menos que óptima” que sea estable y se aplique bien. Hay seis rasgos que inciden notablemente en la capacidad de las políticas de mejorar el bienestar general, ser sostenibles en el tiempo y contribuir al desarrollo general: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de su implementación y cumplimiento, orientación hacia el interés general y eficiencia.

4. *Los efectos de las instituciones políticas en los procesos de formulación de las políticas sólo se pueden entender de una manera sistémica.*

La complejidad de la labor legislativa obedece a la multiplicidad de los actores con diversas facultades, plazos e incentivos que participan en ella, así como también a la variedad de los foros en los que se desenvuelven y la diversidad de las reglas de negociación que inciden en la manera como se desarrolla el proceso. Concentrarse en unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país es presidencial o parlamentario, o si las normas electorales son de mayoría o de representación proporcional) sólo produce una idea muy fragmentada y poco satisfactoria de esos procesos. Para poder entenderlos con mayor cabalidad es preciso tratar el marco institucional de un modo sistémico 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 distintos regímenes políticos, sistemas electorales o adjudicación constitucional de facultades entre los distintos poderes del Estado no resultan muy útiles. Los puntos de vista de equilibrio parcial que resaltan la importancia de una dimensión institucional única pueden llevar a reformas institucionales y de políticas desfasadas. Entender los procesos políticos y legislativos de cada país, con su trayectoria histórica específica, es un prerequisite fundamental para desarrollar propuestas de política y reforma institucional adecuadas.

6. *Las reformas de políticas o institucionales que tienen efectos importantes de realimentación del proceso legislativo deben recibir atención especial y plena comprensión de sus posibles ramificaciones.*

Las reformas de políticas a menudo tienen efectos de realimentación de la dinámica de los procesos de formulación de políticas. En algunos sectores, esos efectos de realimentación pueden alterar el proceso de diseño de políticas del sector específico al crear actores o modificar las reglas de negociación entre ellos. Pero algunas reformas (especialmente en áreas tales como la descentralización, los procesos presupuestarios o las reformas de la administración pública) pueden tener efectos mucho más amplios y alterar la dinámica del proceso general de formulación de políticas del país. Conviene tener cuidado con esos efectos de realimentación antes de emprender reformas institucionales o de políticas.

7. *La capacidad de los actores políticos de cooperar en el tiempo es un factor determinante clave de la calidad de las políticas públicas.*

En el curso del proceso de formulación de las políticas hay múltiples actores (políticos, burócratas y grupos de interés) que actúan en distintos puntos del proceso. Es más probable que surjan mejores políticas si esos

participantes cooperan entre sí para defender acuerdos y sostenerlos en el tiempo. En sistemas que alientan la cooperación, es más probable que exista consenso en cuanto a la orientación de política y los programas de reforma estructural y también es más probable que los gobiernos sucesivos consigan avanzar sobre los logros de las administraciones precedentes.

8. *Es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando hay partidos políticos institucionalizados y programáticos, cuerpos legislativos con gran capacidad de diseño de políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas.*

- Los partidos institucionalizados y programáticos suelen ser actores de políticas consecuentes de largo plazo. Un sistema político con un número relativamente reducido de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene más probabilidades de generar cooperación perdurable y conducir al surgimiento de posiciones de políticas sostenibles y consensuales en los temas centrales.
- Las políticas suelen ser mejores cuando el cuerpo legislativo desarrolla facultades de diseño de políticas y participa constructivamente en el proceso de formulación de las políticas, que cuando se limita a asumir un papel subordinado y de aprobación automática y a ciegas de los deseos del Ejecutivo.
- Un poder judicial funcional e independiente puede ser un factor facilitador, que fomenta el cumplimiento de los acuerdos entre actores políticos y asegura que cada uno de los actores no rebase sus límites.
- Una administración pública sólida y técnicamente competente puede contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas, generar políticas más estables y mejorar la calidad general de su puesta en práctica, así como evitar que intereses especiales (que a menudo prefieren hacer sentir su influencia durante la etapa de puesta en práctica de las políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas.

9. *La mayoría de estas virtudes institucionales no se consiguen de la noche a la mañana. Crearlas y conservarlas depende de los incentivos políticos de los actores políticos clave.*

Los incentivos de políticos profesionales tales como presidentes, legisladores y dirigentes partidistas (así como sus interacciones con el resto de la sociedad) son cruciales para el buen funcionamiento de las instituciones. Mejorar la capacidad del Congreso exige que los legisladores tengan incentivos para desarrollar esas capacidades. Toma tiempo crear un poder judicial independiente, pero destruirlo es cuestión de un santiamén. No valdrá de nada adoptar la mejor administración pública del mundo si el clientelismo que afecta a los cargos de la burocracia sigue siendo moneda de pago usada por los políticos para recompensar a su base partidista.

10. *El liderazgo, si es funcional, puede ser vital para la creación de instituciones.*

Los líderes individuales pueden desempeñar un papel vital como catalizadores del desarrollo de las instituciones. El liderazgo funcional puede alentar procesos de deliberación que permitan que las políticas e instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. Sin embargo, el liderazgo también puede ser disfuncional. En vez de contribuir a la creación de instituciones, los líderes disfuncionales pueden tener el efecto contrario. Acumular poder en su persona les permite lograr objetivos, pero a costa de la solidez de las instituciones. Pg

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alston, Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*, Documento de trabajo núm. R-509, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-509.

- Aninat, Cristóbal, John Landregán, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*, Documento de trabajo núm. 521, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-521.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, BID, <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?Language=Spanish>.
- Banco Mundial (varios años), *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20398986~menuPK:64133163~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.
- Bérgara, Mario, Daniel Buquet, Daniel Chasqueti, Adolfo Garcé, Juan Andrés Moraes y Rubén Tansini (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*, Documento de trabajo núm. R-510, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-510.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2006), *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*, Documento de trabajo núm. R-508, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-508.
- González, Rosa Amelia, Francisco Monaldi, Michael Penfold y Richard Obuchi (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela*, Documento de trabajo núm. R-507, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-507.
- Jones, Mark P. (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process", trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 28 de febrero al 2 de marzo.

- Lehoucq, Fabrice (2005), "Policymaking, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica", trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 28 de febrero al 2 de marzo.
- Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Allyson Benton, Benito Nacif y Gabriel Negretto (2005), *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*, Documento de trabajo núm. R-512, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-512.
- Molinas, José, Marcela Montero, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003*, Documento de trabajo núm. R-502, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-502.
- Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn (2006), *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*, Documento de trabajo núm. R-511, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-511.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (varios años), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, <http://hdr.undp.org>.
- Saiegh, Sebastián M. (2005), "The Role of Legislatures in the Policymaking Process", trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 28 de febrero al 2 de marzo.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2005), *Democratic Institutions, Policymaking Processes and the Quality of Policies in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.