

Revisando la formulación de políticas en una región con problemas

lunes, 13 de febrero de 2017

Durante gran parte de su historia reciente, América Latina ha alternado entre políticas controladas por el Estado y otras orientadas al mercado. Ha oscilado entre el modelo de sustitución de importaciones de la posguerra y la liberalización del Consenso de Washington de los años 90, con una serie de variaciones menores en áreas que van de la industria al comercio. Sin embargo, no se han logrado avances significativos hacia metas económicas y sociales clave. En muchos países, la pobreza y la desigualdad, por citar dos ejemplos, han resultado ser testarudamente resistentes a la innovación tecnocrática. Las fallas en las políticas podrían tener parte de la culpa. Pero quizás el mayor problema haya sido el mismo proceso de formulación de políticas, la fabricación del chorizo más que el chorizo.

Steven Ambrus *

A comienzos de la década de 2000, el Departamento de Investigación del BID comenzó a explorar la segunda posibilidad, y analizó en profundidad las recetas necesarias para la buena gobernanza. Tomando conceptos de la economía y la ciencia política, se embarcó en un innovador camino que enfatizó los ingredientes clave de la formulación de políticas exitosa, como la existencia de partidos políticos (o coaliciones) bien institucionalizados con plataformas a largo plazo y la capacidad de lograr consensos; un poder judicial independiente, y una administración pública capaz de implementar acuerdos. Analizó la forma en que las interacciones entre actores clave en el proceso político facilitaban u obstaculizaban la cooperación necesaria para producir políticas estables pero también flexibles, en pos del bien público. E investigó las leyes, las reglas y los incentivos que influenciaban la forma en que ocurrían las interacciones.

Artículos académicos y libros publicados por el BID culminaron en 2008 con El Proceso de Formulación de Políticas Públicas en América Latina (en inglés) y su actualización y traducción al español de 2010 El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?, que brindaron un análisis detallado de instituciones clave en distintos países. Estas publicaciones incluían a los principales responsables de las decisiones: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; autoridades subnacionales; partidos y sistemas políticos, y burocracias. Pero los capítulos de esos libros, escritos alrededor de 2006 y basados principalmente en bases de datos de comienzos de la década de 2000, ya tienen más de 10 años. Necesitan una revisión.

Gracias a un seminario en colaboración con el James A. Baker III Institute for Public Policy de la Universidad Rice que se realizará el 15 de septiembre próximo en el BID, esa revisión se concretará. Los artículos originales serán evaluados a la luz de acontecimientos recientes, se presentarán artículos nuevos, y los formuladores de políticas que escribieron los capítulos originales disertarán sobre la influencia de la contribución en su trabajo. Además, el análisis original, que incluyó ocho países de América Latina, será expandido a América Central.

Habrà mucho terreno por cubrir. Como se describió en un estudio que actualiza material de los dos libros originales, gran parte del análisis original a nivel país sigue vigente. Pero se han producido cambios importantes. Chile, por ejemplo, sigue marcando el ritmo como el líder en formulación de políticas en la región. Tiene un presidente con considerables poderes para fijar la agenda, numerosos actores con poder de veto, un poder judicial independiente, y una administración pública eficiente y basada en el mérito. Sigue teniendo muchos de los elementos que contribuyen a robustas capacidades de gobierno y un sólido desempeño económico. Sin embargo, una reforma de 2015 ahora potencialmente amenaza con socavar una fuente clave de fortaleza. La eliminación del sistema electoral binomial, que sostuvo dos coaliciones electorales estables, para adoptar un sistema de representación proporcional, podría llevar, antes de los próximos comicios legislativos y presidenciales de este año, a un Congreso mucho más fragmentado.

Países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Paraguay, aunque en general similares institucionalmente a 2006, han experimentado transformaciones aún mayores. Algunos ejemplos son la presencia significativamente mayor del Estado argentino en la economía de mercado; una serie de reformas electorales en Colombia que han reducido la dispersión legislativa e impulsado la formulación de políticas, y la autonomía y el poder crecientes de los gobernadores en México.

Algunos de los mayores cambios se han producido en Ecuador. Allí, un proceso de formulación de políticas débil, caracterizado por un Congreso fragmentado y una frecuente parálisis legislativa, ha dado paso a un proceso de toma de decisiones fluido, efectivo y muy disciplinado. Reformas de 2008 que aumentaron los poderes presidenciales merecen parte del crédito. Pero los avances también son producto de la popularidad personal del presidente Rafael Correa y del hecho de que posee amplias mayorías en el Congreso. Queda por verse si esta cohesión y vigor nuevos sobreviven la partida de Correa de la presidencia.

Las capacidades de gobierno de nivel alto, según fueron medidas en varios estudios del BID, se asocian desde hace tiempo con mayores tasas de crecimiento del PIB per cápita, una mayor calidad de la infraestructura, y una variedad de otros resultados positivos. Cuando América Latina atraviesa un período difícil, con crecientes escándalos políticos en algunos países y una desaceleración económica en muchos otros, el desafío de identificar los factores institucionales detrás del desempeño y realizar correcciones no podría ser más urgente.

* Steven Ambrus trabajó como corresponsal de los medios masivos de comunicación de Estados Unidos y de Europa durante dos décadas en América Latina cubriendo política, educación, medio ambiente y otros temas. El trabaja actualmente en la unidad de comunicaciones y publicaciones del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Blog Ideas que Cuentan