

Una nueva mirada a las políticas públicas en América Latina

jueves, 28 de septiembre de 2017

A comienzos de la década del 2000, el Departamento de Investigación del BID se embarcó en un profundo análisis de las políticas públicas en América Latina. ¿Qué había provocado el viraje de los países de la región de las políticas controladas por el Estado a las políticas centradas en el mercado? ¿Por qué habían fracasado en el logro de sus objetivos de desarrollo y por qué la ayuda internacional no alcanzaba para apoyarlos? La respuesta a esas preguntas residía en el carácter del proceso de elaboración de las políticas en la región, y el esfuerzo del BID se centró en encontrar soluciones.

Carlos Scartascini *

El resultado fueron unos pocos trabajos seminales, entre ellos La política de las políticas públicas, de 2006, El proceso de formulación de políticas públicas en América Latina, de 2008, traducido al español y actualizado en 2010, que se sirvieron de la investigación más avanzada en economía y en ciencias políticas para analizar el funcionamiento de las instituciones clave de la región. Se partió de una reflexión sobre aquellos elementos capaces de generar una formulación de políticas estable pero flexible, centrada en asuntos públicos; en pocas palabras, que daban lugar a un gobierno con una alta capacidad. A eso se añadió un análisis de cómo los partidos políticos, el Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial y los gobiernos locales mejoraban o dificultaban la consecución de aquel objetivo. Además, numerosos estudios comparativos exploraron cómo esas instituciones funcionaban e interactuaban unas con otras dentro de los países o afectaban a ámbitos específicos, como las políticas fiscales, comerciales y sociales.

Hoy en día, aquellos libros y otros estudios basados en las metodologías de esas publicaciones sirven como referencias esenciales. Iluminan aspectos clave para las instituciones internacionales, el ámbito académico, los inversionistas y los periodistas comprometidos en América Latina, a la vez que formulan objetivos y brindan orientación para los políticos y los responsables de las políticas públicas de la región. Sin embargo, las bases de datos sobre las cuales se basan ya tienen más de 10 años. Por lo tanto, a lo largo de los últimos años se ha emprendido una revisión, en colaboración con el Institute for Public Policies James A. Baker III de la Rice University.

Los resultados de este trabajo fueron presentados en el BID en una conferencia celebrada el 15 de septiembre bajo el rótulo de “El proceso de formulación de políticas. Lecciones de América Central y más allá”.

Gran parte del análisis original, según un estudio presentado en la conferencia por Mark Jones, de la Rice University, sigue siendo relevante actualmente. Chile, por ejemplo, sigue liderando la región en su capacidad de formulación de políticas, con una presidenta con considerables facultades para fijar la agenda, un Poder Judicial independiente y un servicio civil eficiente y meritocrático. Argentina, Brasil, Colombia, México y Paraguay, si bien a grandes rasgos siguen siendo similares a la realidad vigente en 2006, han experimentado transformaciones importantes, entre ellas la creciente autonomía y el poder de los gobernadores en el caso de México. También ha habido otros cambios en toda la región que han mejorado o disminuido la capacidad del gobierno.

Entretanto, la expansión de la metodología a los países de Centroamérica, gracias a diferentes investigadores, añade una dimensión completamente nueva. Muestra una región que se esfuerza por superar los problemas económicos y las

graves amenazas a la seguridad pública, con parte de la dinámica de la formulación de políticas similar a la de los países más grandes de América del Sur. Sin embargo, en este caso, hay un importante actor nuevo, a saber, la comunidad internacional. Sobre todo cuando se trata de El Salvador, Honduras y Guatemala, que son países pequeños y en gran medida dependientes de la ayuda extranjera, el rol de la embajada de Estados Unidos, la Unión Europea y diversas organizaciones de desarrollo y organizaciones de préstamos para el desarrollo pueden desempeñar un rol poderoso, ya sea para promover o para vetar las políticas.

Por último, en la conferencia se examinó la experiencia de personas que habían participado en los análisis originales, o bien los habían asimilado, y que ahora se encontraban en el gobierno. ¿Cómo se comparaban sus experiencias con el conocimiento que habían adquirido a partir de los estudios?

Si bien pareció consensuarse que la mayoría de los análisis se sostenían, había claramente algunos vacíos, lo cual se prestaba a futuros estudios. Por ejemplo, los países de América Latina suelen otorgar un gran poder al presidente, y se entienden numerosos aspectos acerca de cómo funciona la rama ejecutiva en la región, en términos de sus poderes formales, su relación con otras ramas del gobierno y la composición de los ministerios y organismos. Sin embargo, ¿cómo llegan realmente los presidentes a adoptar sus decisiones? ¿Cuál es la dinámica que determina a quiénes escuchan los presidentes y a quienes ignoran cuando deciden introducir una reforma de las políticas públicas? ¿Y cómo se filtra la información técnica del exterior en la rama ejecutiva e influye en el resultado?

Todo este ámbito sigue siendo relativamente oscuro. En algunos casos, como Chile y Colombia, tiende a haber un proceso riguroso y formal para evaluar las iniciativas de las políticas, proceso que comprende comisiones de especialistas externos, largos períodos de estudio, un informe y un debate público. Sin embargo, en muchos otros países sigue siendo poco claro. ¿Es un pequeño grupo de ministros de confianza que tienen acceso e influyen en el presidente? ¿O se trata de un amigo personal cercano con una idea supuestamente brillante quien tiene influencia en él?

Estos y otros muchos ámbitos ofrecen un terreno fértil para la investigación, el análisis y el debate. Con una estructura y una metodología que permiten analizar el amplio alcance de las preguntas relativas a lo institucional y a la formulación de políticas, parecería que no hay límites para estudiar cómo funciona el gobierno en América Latina y cómo se puede mejorar.

* Carlos Scartascini obtuvo su Doctorado y su Master en Economía en George Mason University (EE.UU.), y su Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional del Sur (Argentina). En George Mason University recibió el premio "William Snavely Award for Outstanding Achievement in Graduate Studies in Economics". Actualmente, trabaja como Economista Principal en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, donde se especializa en temas de fortalecimiento y modernización del Estado. En el Banco, ha liderado varios proyectos con implicancias de política, como el de evasión impositiva en municipalidades de Argentina (aquí un video resumen), de reforma impositiva en América Latina, de desarrollo de los marcos fiscales de mediano plazo y de presupuestación por resultados, de instituciones presupuestarias, y sobre los procesos de decisiones públicas en América Latina, entre otros.