

# La política de las políticas públicas

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Investigación

Volumen 8  
Septiembre – Diciembre, 2005

El curso del desarrollo económico y social en América Latina está dominado por la búsqueda de paradigmas nuevos: formas simplificadas de entender el funcionamiento de la economía y la sociedad que brindan 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 los años noventa. Igual que ha ocurrido con otros paradigmas, el entusiasmo por el Consenso de Washington se ha desvanecido y ahora la región anda en busca de un nuevo modelo que ofrezca mejores resultados económicos, mayor estabilidad y más equidad.

Pero quizá el problema no radique en el paradigma ni en las políticas mismas. La fuente de la eterna juventud y El Dorado no fueron más que mitos, y lo mismo son 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 se pueda aplicar 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 tecnócratas tienden a ignorar que el proceso de formulación de las políticas es un proceso político.

Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas tienden a 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 Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID supervisaron una serie de estudios que han analizado detenidamente los arreglos institucionales y sistemas políticos que funcionan en América Latina y la manera en que los mismos han moldeado los papeles e incentivos de una serie de personajes (algunos de ellos, políticos profesionales, y otros, miembros de la sociedad civil) que participan en el proceso de formulación de políticas.

El Informe de progreso económico y social (IPES) de este año, titulado *La política de las políticas públicas*, se basa en esa labor de investigación.

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 períodos prolongados de tiempo, 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

► Continúa en la página 3

### EN ESTA EDICIÓN

Un nuevo vistazo al desarrollo **2**

Los tres grandes: presidentes, partidos políticos y cuerpos legislativos **4**

Comodín: la protesta social **7**

El proceso de formulación de las políticas en Chile **9**

Inclusión versus efectividad: el caso de Colombia **10**

Los mensajes principales **12**

Publicaciones nuevas **14**

Mira quién habla **17**

Noticias de nuestras redes **20**

# Un nuevo vistazo al desarrollo

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

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

- **Estabilidad.** La medida en que las políticas son estables en el tiempo. Sin embargo, 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 que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cambian las circunstancias. Ésta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser suficientemente flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles a manipulaciones políticas.
- **Coherencia y coordinación.** La medida en que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que toman parte 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 ejecución y cumplimiento.** Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Lo bien que se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y un poder judicial poderoso.
- **Orientación hacia el interés colectivo.** La medida en que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicas? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la elite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los

► Continúa en la página 3

Cuadro 1. Aspectos clave de las políticas públicas desde 1980

| País            | Estabilidad | Adaptabilidad | Ejecución y cumplimiento | Coordinación y coherencia | Orientación al interés público | Eficiencia | Índice general de políticas |
|-----------------|-------------|---------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------------|------------|-----------------------------|
| 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                        |
| Rep. 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                        |

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.

Fuente: Stein y Tommasi (2005)

## Un nuevo vistazo al desarrollo

► viene de la página 2

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 que se toma 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, como mínimo, tan importantes como el contenido de las políticas en tanto que ingredientes del progreso económico y social. Además, a menudo son características más persistentes que la orientación de las políticas, como demuestra el caso en 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 y mucha protección, entre controles a las tasas de interés y libertad financiera, entre más privatizaciones y más empresas estatales). Por contraste, hay una característica importante de las políticas públicas que, irónicamente, tiende a perdurar: la inestabilidad de las políticas.

Si estas características son tan importantes, entonces medirlas es el siguiente reto. Pero, ¿cómo se puede cuantificar el grado de coherencia o estabilidad de una política? Estas características no se prestan a la contabilidad tradicional de dólares 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 a más de 100 países y se ha venido publicando 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 y ex ministros y altos funcionarios públicos, en cuanto a las capacidades del estado con respecto a una serie de dimensiones identificadas como cruciales por Kent Weaver y Bert Rockman. 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 en registrar 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.

### El vínculo con el desarrollo

¿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 tomaron en

cuenta cuatro medidas de desarrollo económico:

- Crecimiento per cápita entre 1980 y 2002 (Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial) (*World Development Index—WDI*)
- 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)
- La reducción de los niveles de pobreza entre 1980–90 y 1995–2000 (WDI)
- Dos medidas distintas del bienestar desarrolladas por el Banco Mundial que combinan medidas del ingreso con distintas medidas de desigualdad.

La correlación entre las seis características de políticas y el índice general de políticas con cada una de esas medidas del bienestar es evidente a todas luces. 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.

## La política de las políticas públicas

► viene de la página 1

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 en ponerlas en marcha o nunca lo hacen en forma eficaz.
- Mientras algunos países adoptan políticas que se concentran 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? En la presente edición de IDEA se pasa revista a éstas y otras cuestiones. Se inspira en *La política de las políticas públicas* para analizar a los personajes que participan en el proceso de concepción y diseño de políticas, las etapas que atraviesan y la manera en que el proceso se desenvuelve en los países de toda América Latina.

# Los tres grandes: presidentes, partidos políticos y cuerpos legislativos

En el escenario de la formulación e implementación de políticas, el elenco es nutrido y diverso, pero son tres los protagonistas que copan la atención. Los partidos políticos, los cuerpos legislativos y los presidentes son los protagonistas que cumplen papeles importantes de representación democrática en el proceso de formulación, adopción y aplicación 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 cortoplacista y favorecedor de intereses particulares.

Todo análisis del proceso de formulación de políticas en América Latina comienza naturalmente con los presidentes, los que tienden a 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, así como 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, tales como las de emitir decretos y decidir cuestiones presupuestarias, le dan a los presidentes influencia para negociar, ascendente sobre el programa legislativo y un medio de sortear las posibles resistencias del cuerpo legislativo. Facultades no legislativas, tales 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 curules del congreso que controla el partido del presidente y la cohesión del partido oficialista.

En general, los presidentes con más facultades partidistas y constitucionales tienen un 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, tales como Chile y Argentina, los presidentes son considerablemente poderosos en términos constitucionales y sus partidos (en el caso de Chile, sus coaliciones) por lo general controlan una parte considerable de los escaños parlamentarios. En otros países, como Bolivia, los presidentes son relativamente débiles en términos tanto de sus facultades 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 lo habitual es lo inverso.

Pero esas medidas tradicionales de los poderes presidenciales pintan una imagen parcial. ¿De qué otro modo 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 período de gestión, mientras que en Ecuador a los últimos tres presidentes les costó mucho trabajo 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 pueden figurar el disponer de los instrumentos adecuados para fomentar coaliciones y alcanzar sus objetivos, así como incentivos presidenciales. Dado que los presidentes son elegidos por un electorado mucho mayor que los distintos grupos de legisladores, tienden a asumir perspectivas de ámbito más nacional y a obrar más en sintonía con el interés general que los legisladores. Sin embargo, al igual que la mayoría de los políticos, los presidentes también actúan movidos 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. Dependiendo del entorno institucional, esas ambiciones personales y políticas 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 pre-

► *Continúa en la página 5*

# Presidentes, partidos políticos y cuerpos legislativos

► viene de la página 4

sidentes a convertir en prioridad sus ambiciones personales de poder o de ganancias materiales, por encima de la procura del bien general.

A pesar de las restricciones que enfrentan los presidentes, el cargo de presidente goza de lo que se ha dado en llamar “carisma institucional”; una especie de influencia derivada de la percepción que tienen los demás sobre este cargo y que a menudo le 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 para responder a las demandas provenientes de distintos grupos.

El grado de institucionalización de un sistema partidista puede tener efectos considerables en el proceso de diseño de 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 obtienen 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 progra-

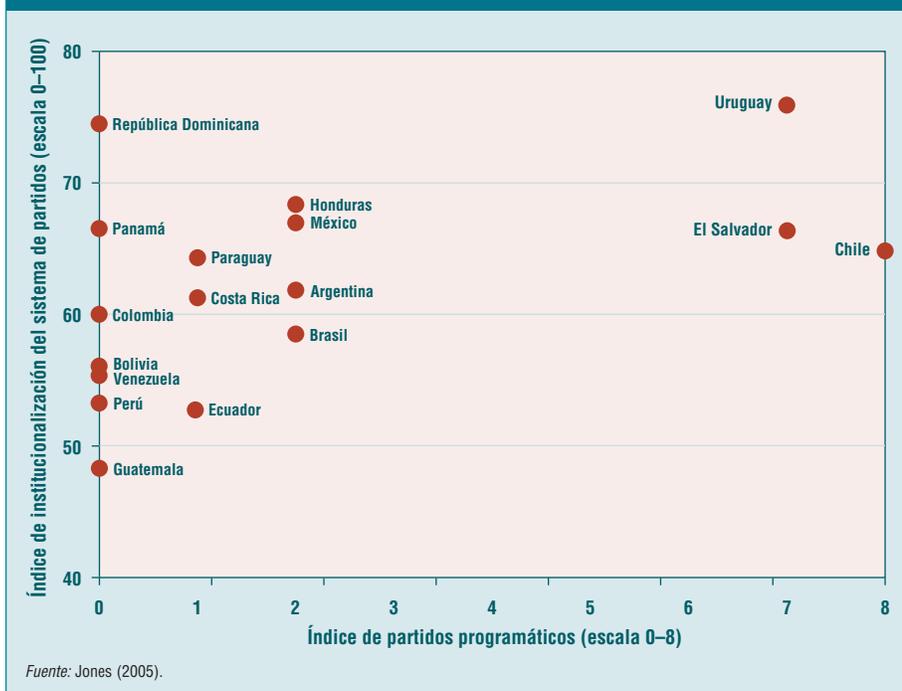
máticos, los ciudadanos pueden seleccionar mejor los partidos y candidatos que respondan a sus preferencias de políticas. Debe haber mayores incentivos para invertir en bienes públicos tales como educación y servicios básicos, así como para llevar adelante reformas destinadas a obrar en pro de los intereses 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 en bienes y servicios públicos más amplios.

Otras características de los sistemas partidistas que influyen en la interacción entre los poderes ejecutivo y 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 de 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, lo que a veces requiere intercambiar cargos en el gabinete u otros puestos gubernamentales y 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 tomar 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

► Continúa en la página 6

**Gráfico 1. Comparación de sistemas de partidos en América Latina: Grado de institucionalización y carácter programático**



## Presidentes, partidos políticos y cuerpos legislativos ▶ viene de la página 5

ámbito de acción nacional y por consiguiente tienden a 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 lo tanto es probable que las políticas públicas estén más orientadas al trabajo en pro 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 varía 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. Dadas 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 forta-

leza 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, si hay pocas posibilidades o no está permitido ser legislador por varios períodos, los legisladores tienen un incentivo para orientar sus actividades hacia la promoción de carreras políticas más allá de los cuerpos legislativos y tienden a 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. Aquellos que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados y un nutrido personal de apoyo tenderán a ser más constructivos y dinámicos. Aquellos de capacidades más débiles desempeñan un papel limitado de diseño de políticas y tienden a actuar de una manera más obstruccionista que constructiva.

¿De qué modo inciden las características de los cuerpos legislativos en las políticas públicas? Los parlamentos relativamente marginales 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, dado que son menos representativos de las inquietudes de la ciudadanía y permiten un menor grado de supervisión del ejecutivo, puede que los resultados de las políticas tomen más en cuenta intereses privados. Los cuerpos legislativos de corte obstruccionista, los cuales desempeñan en general papeles de veto, es probable que entorpezcan el grado de adaptabilidad de las políticas, especialmente si un congreso fragmentado limita la capacidad de nego-

ciación 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 precariamente concebidos.

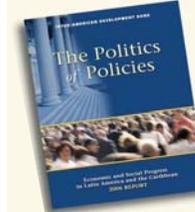
Aunque no son los únicos actores que participan en el proceso de diseño de políticas, los presidentes, los partidos y los cuerpos legislativos copan la atención en la mayoría de los países de la región. Identificar las características subyacentes de cada uno de ellos, el modo en que definen su papel y analizar la manera en que interactúan entre sí es fundamental para poder entender los resultados de las políticas en América Latina.

### YA ESTÁ DISPONIBLE

#### Progreso económico y social en América Latina (IPES)

#### Informe 2006

#### La política de las políticas públicas



Rompiendo con la costumbre, la presente edición del IPES se concentra no en las políticas actualmente vigentes en América Latina, sino en el proceso crítico que

las sustenta. La premisa es que el proceso de negociación, aprobación e implementación de las políticas es tanto o más importante que las políticas mismas. ¿De qué manera interactúan los factores políticos en las democracias latinoamericanas? ¿Cómo influyen los diversos objetivos, incentivos, ideologías y estrategias que los guían en los resultados del proceso de toma de decisiones y, por ende, en la calidad de las políticas públicas? Éstas son algunas de las cuestiones que se analizan en este libro.

El libro se puede adquirir en:  
<http://shop.iadb.org/iadbbookstore> o  
[www.amazon.com](http://www.amazon.com)

# Comodín: la protesta social

La movilización social se ha convertido en una fuerza de cuidado en América Latina durante los últimos diez años. La democracia ha revitalizado el ejercicio de los derechos del ciudadano y la libertad de expresión, reunión y manifestación. 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 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 estrella naciente de la movilización social.

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 con-

vertirse en instrumento de una acción eficaz por parte de actores políticos que estén bien establecidos en el sistema político tradicional.

## Explicar el auge del poder de la calle

¿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 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

## Las protestas sociales se han convertido en un instrumento político poderoso, capaz de derrocar presidentes.

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, la dimisión del presidente Fernando De la Rúa se atribuye a esta clase de crisis. 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, dejando 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 a causa del fraude electoral y la corrupción del gobierno del presidente Alberto Fujimori en Perú 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 subsiguiente colapso del sistema tradicional de partidos en Venezuela se puede 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.

► *Continúa en la página 8*

# Comodín: la protesta social

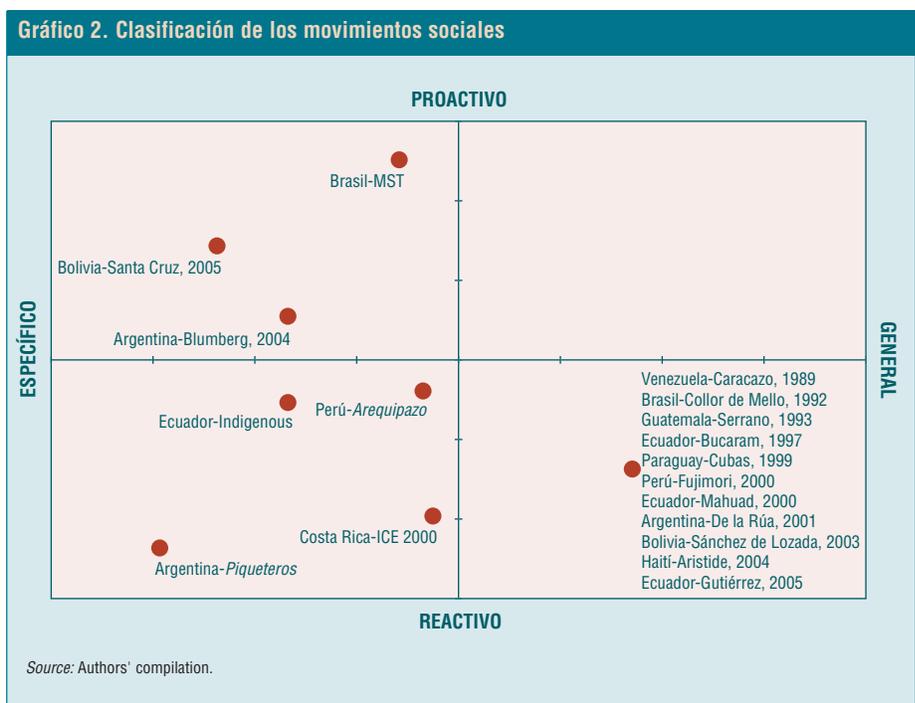
► viene de la página 7

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 circunstanciales. 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.

## Movilización social y diseño de políticas

Los movimientos sociales organizados en torno a demandas específicas tienden a 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, principalmente 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, llevando a la adopción en tiempo récord de varias reformas del código penal.

Por contraste, los movimientos multitudinarios no estructurados y espontáneos tienden a 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 esos movimientos repetidamente, 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 de 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 evidentemente pasa 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 hacen 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.

# El proceso de formulación de las políticas en Chile: ¿Por qué funciona?

El proceso de formulación e implementación de políticas en Chile es el mejor de América Latina. Aunque todavía persisten problemas, el país marcha a la cabeza de la región en términos de los principales rasgos de las políticas públicas. ¿Cuál es el secreto? La respuesta no está claramente definida. De hecho, con una de las gestiones presidenciales más fuertes de la región, un congreso con buenas capacidades de diseño de políticas y supervisión, y múltiples participantes con capacidad de veto pero una admirable capacidad de adaptación, el éxito chileno en la formulación de políticas públicas es más un enigma que un modelo.

El presidente de Chile figura entre los más poderosos de América Latina, disponiendo de amplios poderes sobre el programa legislativo. Si bien el primer mandatario es sumamente poderoso, el sistema chileno de formulación e implementación de políticas incorpora numerosos dispositivos de veto estratégicamente ubicados en la Constitución por parte del gobierno militar saliente, que hacen las veces de campo minado contra cambios de políticas por parte de subsiguientes gobiernos electos. Entre esos dispositivos figuran un congreso bicameral, la Contraloría General y la ubicación independiente del poder judicial, que abarca tribunales de fuero común, un tribunal constitucional y uno electoral. También hay frenos menos tradicionales (y más sujetos a oposición) a la formación de políticas que incluyen una fuerza armada relativamente autónoma y, hasta marzo de 2006, senadores no elegidos mediante el voto en la cámara alta legislativa.

El Congreso de Chile está entre los más sólidos de América Latina en términos de sus facultades de diseño de políticas, y ostenta uno de los niveles más altos de especialización técnica de la región en su sistema de comités de políticas. Los legisladores chilenos tienen una formación considerable y prolongadas carreras en el Congreso. Sus niveles de experiencia y conocimientos técnicos

son elevados según los parámetros latinoamericanos. Una curul en la cámara baja (y más aún, en el Senado) es un activo muy apreciado en la hoja de vida de cualquier político chileno; algo que no se puede decir de los asientos legislativos en buena parte de América Latina.

A pesar de la fortaleza del poder ejecutivo y del hecho de que algunas negociaciones importantes se realizan en el interior de los partidos y entre éstos, que no necesariamente en el parlamento, el Congreso chileno constituye un importante foro político y de diseño de políticas. Los intercambios políticos y el diseño de políticas se debaten abiertamente y luego se hacen cumplir en el organismo legislativo nacional. El nivel del debate y la transparencia parlamentaria en Chile son notablemente elevados.

Los partidos políticos chilenos son moderados, pragmáticos y no obstante programáticos, y fuertemente institucionalizados. La tradicional división ideológica —izquierda, centro y derecha— ha sobrevivido, pero las líneas entre ellas se han desdibujado. Por ejemplo, los partidos socialistas todavía reciben su participación histórica de respaldo electoral, aunque su ideología izquierdista se ha diluido considerablemente. Desde 1990, los seis partidos con representación en el Congreso se han organizado en dos coaliciones nacionales, la Concertación (de centro-izquierda) y la Alianza (derecha), que se formó a raíz del plebiscito de 1988, convocado para decidir si Pinochet debía o no continuar como presidente.

El funcionamiento del sistema chileno de partidos acusa la influencia de un tipo peculiar de sistema electoral de representación proporcional con apenas dos escaños elegidos por cada distrito electoral (binómico). Las planchas (coaliciones/partidos) que reciben las dos partes más importantes de los votos, gana cada una uno de los dos escaños disponibles en cada distrito. Sólo si la lista que obtiene el primer lugar gana por un margen de más de dos a uno, ambas

curules del distrito van a dar a la plancha que obtuvo la mayor cantidad de votos.

Este sistema binómico reduce el número de sectores relevantes a unos pocos partidos organizados en dos coaliciones amplias estables. Fortalece el liderazgo partidista, pero al mismo tiempo alienta a los políticos a responder a sus electorados y a desarrollar carreras legislativas prolongadas. Por último, en vista de lo difícil que le resultaría a una coalición duplicar los votos obtenidos por la otra en cualquier distrito, en el sistema binómico la representación legislativa de cada coalición oscila alrededor de 50% de los miembros de cada cámara.

## ¿Cómo se formulan las políticas públicas?

El presidente chileno es constitucionalmente muy poderoso. Aún así, los tres presidentes desde el restablecimiento de la democracia (Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos) han ejercido ese poder de una manera relativamente prudente y consensuada. El presidente de Chile es, indudablemente, quien bosqueja el programa de políticas, y tiene suficientes instrumentos a su disposición para poder, en ocasiones, ejercer suficiente presión para conseguir la aprobación de sus políticas preferidas. Muchas políticas importantes se han desarrollado principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces y políticamente hábiles). El proceso de negociación y acuerdo funciona en varias etapas generalmente secuenciales. Dado que Chile tiene partidos e identidades partidistas relativamente fuertes, el presidente inicialmente trata de fomentar el consenso en torno a sus políticas en su propio partido, luego en su propia coalición, normalmente mediante la negociación con los líderes de los demás partidos que la integran. Luego viene el toma y daca con la oposición, principalmente en foros abiertos tales como el congreso.

► Continúa en la página 13

# Inclusión versus efectividad: el caso de Colombia

Tanto la inclusión (representatividad) como la efectividad son rasgos deseables para las democracias. Lamentablemente, a medida que los países avanzan gradualmente hacia formas crecientemente democráticas, a veces se encuentran en la necesidad de sacrificar una de esas características para dar cabida a la otra. Mientras mayor sea el número de personas, grupos de presión y/o partidos políticos representados en el sistema, el sistema estará caracterizado por una mayor inclusión. Sin embargo, también será más difícil alcanzar acuerdos, habrá más propensión a la parálisis y se perderá por lo tanto eficacia. Colombia es sólo uno de los países que ha enfrentado este dilema.

En el pasado uno de los componentes fundamentales del proceso de formulación de políticas en Colombia era el Frente Nacional, un acuerdo firmado en 1958 entre los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador) para repartirse el poder, alternándose la presidencia y manteniendo una paridad estricta en los principales ámbitos de formulación de políticas como el Congreso, el gabinete, los tribunales, las gobernaciones y las alcaldías. Gracias a este pacto, algunas de cuyas características se extendieron hasta la década de los años ochenta, el proceso de formulación de políticas en Colombia era bastante eficaz. Entre 1950 y 1990 el país registró un crecimiento vigoroso que alcanzó un promedio de 4,7% y los déficits fiscales eran bajos. Se tenía la percepción de que Colombia había evitado las tendencias populistas que plagaron al resto de América Latina.

Antes de la Constitución de 1991, el presidente era institucionalmente muy poderoso, así como lo era el Ministerio de Hacienda, generalmente encabezado por un tecnócrata respetado. Las reglas del juego político restringían el papel del Congreso en política económica y fortalecían la capacidad de toma de decisiones del

gobierno. La coalición del Frente Nacional, sustentada mediante nombramientos a cargos de gabinete y de gobernador, aseguraba la obtención de amplias mayorías en el Congreso. Aunque la estructura de comisiones ofrecía ciertos incentivos para que los legisladores se especializaran y adquirieran experiencia política, las reglas electorales los impulsaban a concentrar su atención sobre los votantes de sus jurisdicciones y a desatender la formulación de políticas en el ámbito nacional. Los legisladores por tanto dedicaban la mayoría de sus esfuerzos a obtener respaldo para sus proyectos locales (en la forma de auxilios

**El número de actores protagónicos en el proceso nacional de formulación de políticas se ha elevado y se ha hecho más difícil lograr la cooperación entre ellos.**

parlamentarios, o fondos discrecionales adjudicados a cada legislador), cediendo en lo fundamental la función de formulación de políticas nacionales —y en particular de la política macroeconómica— al Poder Ejecutivo. Pero incluso en los casos en donde el presidente no podía contar con el respaldo de la legislatura, tenía amplias facultades para legislar por decreto, la cual fue utilizada para aprobar algunas reformas tributarias importantes durante este período. La Corte Suprema ejercía cierto control sobre el uso de los decretos, y anuló cerca de 25% de ellos, pero no era tan independiente y activa como la actual Corte Constitucional.

Este proceso de formulación de políticas se reflejó en la calidad de las políticas públicas de Colombia. Antes de 1991, la formulación de políticas de Colombia estaba caracterizada por su estabilidad, adaptabilidad, coordinación, coherencia y eficiencia. Su punto más débil era su carencia de participación política. El Frente era un acuerdo de naturaleza colusoria que aseguraba la cooperación entre quienes lo integraban, pero que excluía a importantes sectores de la población, en particular a la izquierda. Tampoco había participación política a nivel subnacional. Los gobernadores y los alcaldes eran designados en lugar de elegidos, y a veces tenían raíces débiles en sus jurisdicciones. Además, era frecuente el uso de prácticas clientelistas como forma de obtener y mantener respaldo político. Ambos factores —la falta de participación y las prácticas clientelistas— ayudan a explicar el desempeño deficiente del país en cuanto a orientación hacia el interés público en algunas de sus políticas de gasto público.

Las exigencias de una mayor participación política a nivel subnacional y nacional contribuyeron a dar impulso a la transición hacia una nueva Constitución. El proceso de descentralización que llevó a los procesos de elección de alcaldes en 1988, aunado al surgimiento de nuevas fuentes de ingresos derivadas de descubrimientos petroleros, hizo necesario redefinir la manera en que se repartía el pastel político y económico. La exclusión de la izquierda de los canales normales de participación política había dado origen a la actividad guerrillera y a una escalada de creciente violencia que involucró también a los carteles del narcotráfico y culminó con el asesinato de tres candidatos presidenciales en la campaña electoral 1989, incluyendo al que tenía más probabilidades de ganar: Luis Carlos

► *Continúa en la página 11*

## Inclusión versus efectividad: el caso de Colombia

► viene de la página 10

Galán. La idea de la reforma constitucional obtuvo respaldo político en un momento de profundo desasosiego político en el que se consideraba prioritario incorporar a los grupos insurgentes al sistema político formal.

El resultado fue la adopción de la Constitución de 1991, que introdujo cambios dramáticos en el proceso de formulación de políticas. Aunque el presidente de ninguna manera es débil comparado con los de otros sistemas de la región, la Constitución de 1991 limitó las facultades del Poder Ejecutivo de diversas maneras. Introdujo la elección de gobernadores, que previamente eran nombrados por el presidente, y dotó a las gobernaciones de recursos fiscales significativos. Redujo la discrecionalidad del presidente (y del Congreso) en varias materias importantes de formulación de política: en ciertos casos, como los de las jubilaciones o las transferencias intergubernamentales, mediante su consagración en la Constitución; en otros, como las políticas monetaria y cambiaria, colocándolas bajo la órbita de un banco central al que novedosamente se le daba carácter independiente. También debilitó las facultades del presidente asociadas con su pertenencia a un partido mediante cambios en las reglas electorales que reducían y diluían el contingente legislativo del presidente. La nueva Constitución otorgó al Congreso una función más activa en la formulación de políticas al limitar la capacidad del Poder Ejecutivo para legislar por decreto y al facilitar el procedimiento mediante el cual la legislatura puede dejar sin efecto un veto presidencial. Una nueva Corte Constitucional dotada de potestad de revisión constitucional *ex ante* y de procedimientos de designación alentó la independencia judicial.

¿Qué significado tuvieron estos cambios constitucionales para la formulación de políticas? El Congreso comenzó a participar cada vez más en los debates sobre políticas nacionales, introduciendo cambios importantes en los proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo. La promulgación de leyes se hizo más costosa. El

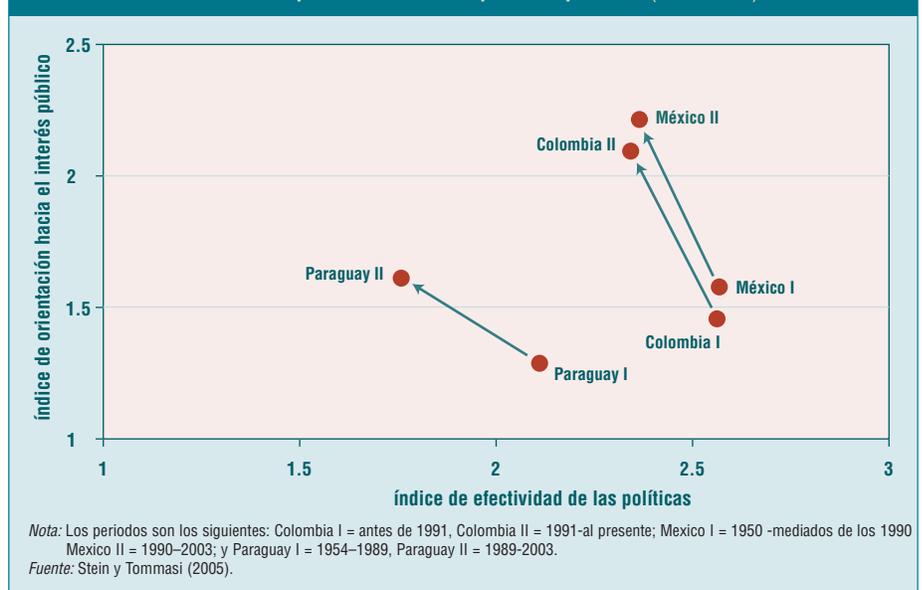
Poder Ejecutivo debe hacer más concesiones y se hace necesario distribuir más recompensas para lograr que se apruebe cualquier legislación, ya que ha aumentado considerablemente el número de “ponentes” involucrados con cada proyecto de ley. Después de que una ley es aprobada por el Congreso todavía puede ser invalidada por la Corte Constitucional, lo cual no sólo ha hecho más difícil para el Poder Ejecutivo prescindir del Congreso, sino que también le otorga a la Corte un papel más activo en el proceso de formulación de políticas —papel que algunos observadores incluso estiman excesivo. Los gobiernos subnacionales también se han convertido en actores más importantes en algunos aspectos de la formulación de políticas, incluyendo las políticas sociales.

En resumen, el número de actores protagónicos en el proceso nacional de formulación de políticas se ha elevado y se ha hecho más difícil lograr la cooperación entre ellos. Si bien esta evolución es positiva dado que genera frenos y contrapesos más fuertes a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, también puede tener un impacto negativo sobre la efectividad de las políticas. De hecho, algunos aspectos

clave de las políticas públicas que guardan una relación más directa con la efectividad (estabilidad, eficiencia, coordinación y coherencia) disminuyeron después de 1991. Por otra parte, el país logró mejoras sustanciales en cuanto a la orientación hacia el interés público (que sin embargo sigue siendo baja), lo cual puede atribuirse al incremento en los frenos y contrapesos, una mayor participación política tanto a nivel nacional como subnacional, una mayor conciencia pública y control de las prácticas clientelistas y una reducción de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para distribuir subsidios y créditos a ciertos sectores de la población.

Colombia no es el único país que ha avanzado hacia una mayor participación e inclusión. Otros países, entre ellos México y Paraguay, también se encaminan en la misma dirección (ver el gráfico 3). En todos estos casos, la mejoría en términos de inclusión ha estado acompañada por una cierta reducción en la eficacia de las políticas públicas. El desafío que está planteado es el de tratar de lograr la inclusión de un mayor número de participantes y al mismo tiempo evitar que se pierda la efectividad.

Gráfico 3. Evolución de los aspectos clave de las políticas públicas (escala 1–4)



# Los mensajes principales

El estudio de los procesos de formulación de las políticas públicas en América Latina apenas está comenzando. *La política de las políticas públicas* es apenas un abre bocas para estimular el apetito de los investigadores interesados en profundizar en el complejo proceso que subyace a las políticas. Aun así es posible entresacar diez 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 las mismas, 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 de política prefabricadas.

La experiencia de América Latina con las reformas del Consenso de Washington en años recientes demuestra que reformas de similar orientación 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 claves 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 bien aplicada. Hay seis rasgos que inciden notablemente en la capacidad de las políticas para 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 del proceso de formulación de las políticas obedece a la multiplicidad de los actores con diversas facultades, plazos e incentivos que participan en él, así como también a la variedad de los foros en los que se desenvuelve y la diversidad de las reglas de negociación que inciden en la manera en que 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 tipo de pluralidad o de representación proporcional) sólo produce una idea muy fragmentada y poco satisfactoria de esos procesos. Para poder entenderlos más cabalmente es preciso tratar el marco institucional de un modo sistémico o de “equilibrio general”.

## 5. Cuidado con las recetas de reforma política e institucional que ignoran el entorno institucional, el momento o el lugar de su adopción.

Es preciso tener en cuenta los méritos de los cambios potenciales de las reglas políticas e institucionales y entender de qué manera cuadran esas reglas en el marco institucional general. Las generalizaciones amplias sobre los méritos de distintos regímenes políticos, sistemas electorales o distribuciones constitucionales de poder entre los 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 descaminadas. 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 en el proceso de formulación de las políticas deben ser analizadas muy cuidadosamente.

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 de políticas o institucionales.

## 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 intereses) 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 gobiernos sucesivos consigan avanzar sobre los logros de las administraciones precedentes.

## Los mensajes principales

► viene de la página 12

### 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 tienden a ser actores de políticas consecuentes a el 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 tienden a ser mejores cuando el cuerpo legislativo desarrolla facultades de diseño de políticas y participa constructivamente en el proceso de formulación de las políticas, más 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, fomentando el cumplimiento de los acuerdos entre actores políticos, y asegurando 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, generando políticas más estables y mejorando la calidad general de su puesta en práctica, y también evitando 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 claves.

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.

## El proceso de formulación de las políticas en Chile

► viene de la página 9

Los aportes técnicos entran al proceso de diseño de políticas por múltiples nodos. El gabinete y la burocracia chilenos son muy sólidos para lo usual en América Latina. Chile también cuenta con varios centros de investigación bien establecidos y bien dotados de recursos humanos, con vínculos institucionales a los diversos partidos y coaliciones políticas.

En un sistema con muchos dispositivos de veto y un presidente con poderosas facultades de definición del programa legislativo es difícil aprobar políticas, pero cuando ello ocurre se aprueban mediante negociación, concesiones de políticas y unos ocasionalmente pocos beneficios de tipo particular. Una vez que se aprueba una política, todo acuerdo que se consiga en el curso de las negociaciones es sumamente estable y la

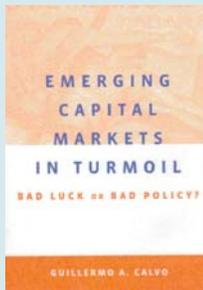
política cuenta con gran credibilidad. Esta misma estabilidad de las políticas les confiere una gran aceptación en los intercambios políticos. Además, la naturaleza institucionalizada de los partidos los convierte en actores importantes de la aplicación perdurable de esas negociaciones, minimizando los costos de transacción y las distorsiones concomitantes. Las características resaltantes del proceso chileno de diseño de políticas son un sistema partidista caracterizado por dos coaliciones de larga data, un poder ejecutivo con control de facto sobre el programa, un poder judicial comparativamente independiente, una burocracia relativamente libre de corrupción y una serie de dispositivos de veto en el proceso legislativo que permiten que actores afectados adversamente bloqueen los cambios de políticas. El reducido número de par-

ticipantes, los cuales interactúan reiteradamente, al igual que la aplicación predecida de la ley, conduce a un proceso legislativo en el que los costos de transacción son bajos y los intercambios políticos perdurables son creíbles.

Chile parece ir camino de la consolidación institucional y de sus políticas. Los gobiernos democráticos iniciales han mantenido el núcleo de las reformas económicas emprendidas durante la dictadura militar, al tiempo que avanzan a paso constante (si bien con cierta lentitud, según algunos puntos de vista) en lo social y democrático. Esos pasos han tenido lugar gracias a un estilo de formulación e implementación de políticas que es mucho más consensual e institucionalizado que los de otros países latinoamericanos.

## Publicaciones nuevas

### LIBROS



**Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?**  
(Revuelo en los mercados emergentes de capitales: ¿Mala suerte o malas políticas?)

Guillermo Calvo. MIT Press. 2005.

Desde mediados de los años noventa, las economías de los mercados emergentes han sufrido altibajos considerables; han recibido el impulso de gruesos ingresos de capitales, para luego verse sumergidas en el caos de restricciones crediticias y tipos de cambio fuera de control. Este libro brinda una reevaluación de la importancia de los factores externos para darles mayor seguridad a las economías de los mercados emergentes contra el desorden financiero y ofrece importantes lecciones de políticas para manejar los inevitables episodios de crisis financieras que depara el futuro.

### DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN

**Does Privatization Deliver? Access to Telephone Services and Household Income in Poor Rural Areas Using a Quasi-Natural Experiment in Peru**  
(¿Cumple la privatización? Acceso a los servicios telefónicos y el ingreso familiar en zonas rurales pobres en un experimento cuasi-natural en Perú)

(WP-535)

Por Alberto Chong, Virgilio Galdo y Máximo Torero

Este trabajo se basa en un experimento cuasi-natural realizado en Perú, en el que el gobierno exigió que la compañía de telecomunicaciones privatizada instalara aleatoriamente y operara teléfonos públicos en pequeños pueblos del campo por todo el territorio del país. Sirviéndose de una

encuesta de hogares concebida a propósito entre una muestra representativa de pueblos de zonas rurales, es posible vincular el acceso a los servicios telefónicos con el ingreso familiar. Se halló que independientemente de la forma como se mida del ingreso, el uso de teléfonos públicos guarda una relación patente con el ingreso. Sorprendentemente, mejora el nivel de ingresos tanto de hogares campesinos como no campesinos. Estos hallazgos son válidos no sólo al usar variables instrumentales, sino que se confirman cuando se usan métodos de correspondencia de puntajes de propensión.

**Social Security Coverage and the Labor Market in Developing Countries**  
(Cobertura de la seguridad social y el mercado laboral en países en desarrollo)  
(WP-537)

Por Paula Auerbach, María Eugenia Genoni y Carmen Pagés-Serra

En este trabajo se analizan los motivos del bajo nivel de aportación individual a los programas de seguridad social en países en desarrollo. A partir de encuestas armonizadas de hogares de América Latina se comparan los patrones de aporte entre empleados asalariados, para los que la participación es obligatoria, con los patrones de aporte de trabajadores independientes, para los cuales la participación es a menudo voluntaria. Los resultados indican que, en promedio, más de 30% de la variación en los patrones de aporte de un país puede responder a la poca disposición de los individuos a participar en los programas de pensiones de jubilación. No obstante, también se hallaron indicios de que algunos trabajadores quedan excluidos de la seguridad social en contra de su voluntad.

**Targeting Inflation in a Dollarized Economy: The Peruvian Experience**  
(Metas de la inflación en una economía dolarizada: la experiencia de Perú)  
(WP-538)

Por Adrián Armas y Francisco Grippa

En este trabajo se analiza la experiencia única del Banco Central de Perú con la fija-

ción de metas inflacionarias, en una economía caracterizada por un elevado nivel de dolarización financiera. Se bosqueja la manera en que Perú ha tomado en cuenta la dolarización en el diseño de la política monetaria, luego se trata la puesta en práctica de la política monetaria y la estrategia del Banco Central para controlar los riesgos de dolarización financiera. El trabajo concluye con análisis y lecciones derivadas del caso peruano.

**Exchange Rate Policy and Inflation Targeting in Colombia**  
(Política cambiaria y metas inflacionarias en Colombia)  
(WP-539)

Por Hernando V. Vargas

En este trabajo se examina la experiencia de Colombia en el manejo de las políticas monetarias con metas inflacionarias, una vez abandonado el régimen de bandas cambiarias en 1999, y dos episodios —en 2003 y 2004— que se apartan de este comportamiento general. En dichos episodios, el Banco Central intervino en el mercado cambiario de manera relativamente considerable, a fin de modificar la tendencia del tipo de cambio de flotación controlada. Se analizan esos episodios a fin de sacar lecciones y resaltar los principales retos que enfrentan las políticas monetaria y cambiaria.

**Flexible Exchange Rate with Inflation Targeting in Chile: Experience and Issues**  
(Tipo de cambio flexible con metas inflacionarias en Chile: experiencia y aspectos principales)  
(WP-540)

Por Andrea Tokman, Rodrigo Valdés y José De Gregorio

Los primeros cinco años del régimen de tipo de cambio flexible y de fijación de metas inflacionarias en Chile han arrojado resultados positivos. La inflación está bajo control, el tipo de cambio ha evolucionado según las condiciones externas, la política monetaria ha sido de naturaleza anticíclica y todo pare-

► Continúa en la página 15



## Publicaciones nuevas

▶ viene de la página 14

ce indicar que el ciclo se ha suavizado. Si bien la volatilidad del tipo de cambio ha aumentado, lo mismo ha ocurrido también en otros países con características similares. Este aumento de la volatilidad tiene valuaciones del tipo de cambio real extremas más bajas que en el pasado. Avances considerables en la profundización del mercado de instrumentos derivados, así como un menor nivel de repercusión del tipo de cambio en la inflación, han contribuido a mejorar la credibilidad y viabilidad del marco actual de políticas, al tiempo que se minimizan los costos potenciales.

### DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA RED DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN

#### Child Malnutrition, Social Development and Health Services in the Andean Region

(Desnutrición infantil, desarrollo social y atención médica en la región andina)

(R-495)

Por Carlos Larrea, Pedro Montalvo y Ana María Ricuarte

En este trabajo se analizan los factores sociales, étnicos y regionales que inciden en la desnutrición infantil, así como los efectos del acceso a la atención médica en la región andina, mediante una comparación de las condiciones de Ecuador, Perú y Bolivia. Esos tres países acusan los efectos de una elevada incidencia de desarrollo truncado y grandes desigualdades socioeconómicas, regionales y étnicas. El análisis se basa en datos de la Encuesta demográfica y de salud de Perú (1992, 1996 y 2000) y de Bolivia (1997), así como en datos de un Estudio de medición de los niveles de vida de Ecuador (1998).

#### Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico

(Instituciones políticas, procesos legislativos y resultados de políticas en México)

(R-512)

Por Fabrice Lehoucq, Francisco Aparicio, Gabriel Negretto, Benito Nacif y Allyson Benton

En este trabajo se emplea un marco de costos de transacción para vincular el proceso de formulación de políticas (PFP) y las características externas de las políticas públicas de México. Se muestra cómo un PFP muy poco transparente y centralizado en la Presidencia produjo políticas nacionalistas que fueron estables, adaptables, coordinadas y que tomaron más en cuenta al sector privado de las bases corporativistas y con sede en las ciudades del régimen. Pero cuando flaqueó el crecimiento a finales de los años setenta no fue posible adaptar este PFP a la volatilidad económica, aunque el mismo siguió siendo dominante en un entorno político cada vez más turbulento. El artículo también explica por qué la democratización desde los años noventa ha dado pie a un PFP menos centralizado y más abierto que beneficia a sectores más amplios de la población.

#### Insider Trading and Corporate Governance in Latin America (Operaciones bursátiles con información privilegiada y gestión corporativa en América Latina)

(R-513)

Por Juan Cruces y Enrique Kawamura

A diferencia de los inversionistas extranjeros, los grupos de control de un país tienen la opción de negociar empleando información privilegiada y pueden ejercer dicha opción a costa de los inversionistas foráneos. En este trabajo se calculan las probabilidades de realización de operaciones con información válida (ITP) en el universo de acciones líquidas de siete países latinoamericanos que se negocian tanto en el país como en forma de ADR (Recibos de Depósito Americanos), y aplica el cálculo ITP a fin de dar respuesta a cuestiones de gestión empresarial. Se concluye que las variables sustitutivas del ITP de la calidad de gestión empresarial inobservables, tales como la heterogeneidad del comportamiento empresarial, parecen ser reconocidas por el mercado y producir los precios correspondientes.

#### Corporate Governance and Value in Brazil (and in Chile) (Gestión empresarial y valor en Brasil y en Chile)

(R-514)

Por Ricardo Leal y André Carvalho da Silva

En este trabajo se elabora un índice de prácticas de gestión empresarial (CGI) basado en un grupo de 24 preguntas que se pueden responder objetivamente a partir de información públicamente disponible. El objetivo es cuantificar la calidad general de las prácticas de gestión empresarial del mayor número posible de empresas. Los niveles de CGI han venido mejorando en el tiempo en Brasil y un análisis de los componentes de la CGI demuestra que las compañías brasileñas exhiben resultados mucho mejores en cuanto a divulgación de información que en otros aspectos de la gestión empresarial. Un análisis comparativo con Chile sirve para poner los resultados en contexto.

#### The Effect of Corporate Governance Practices on Company Market Valuation and Payout Policy in Chile (Efecto de las prácticas de gestión empresarial en la valuación de los mercados de las empresas y la política de dividendos en Chile)

(R-515)

Por Fernando Lefort y Eduardo Walker

Este trabajo pregunta si las prácticas de gestión empresarial al nivel de compañía inciden en la valuación de mercado de esas compañías. Esta cuestión es fundamental para poder evaluar los beneficios potenciales para las empresas de modificar sus propias prácticas, aunque no puedan influir en las reglas del país. En particular, el caso chileno presenta al menos tres características interesantes. En primer lugar, la estructura empresarial de Chile presenta una propiedad sumamente concentrada, un uso generalizado de estructuras piramidales para separar el dinero en efectivo de los derechos de control y dificultar la identificación de los propietarios. En segundo lugar, una

▶ Continúa en la página 16

## Publicaciones nuevas

► viene de la página 15

modificación reciente de la ley que rige el comercio de títulos valores y de la ley que regula las actividades de las empresas procura mejorar la gestión empresarial en Chile. Por último, el mercado chileno de capitales es relativamente desarrollado, con más de dos decenios de considerable participación de inversionistas institucionales. Este trabajo halla que las compañías con mayor coincidencia entre efectivo y derechos de control tienden a mostrarse por lo general mejor valoradas por el mercado. Este resultado sugiere que el mercado chileno de capitales penaliza los conflictos potenciales de intereses entre los accionistas controladores y los minoritarios.

### **Corporate Governance and Ownership: Measurement and Impact on Corporate Performance and Dividend Policies in Argentina**

**(Gestión empresarial y propiedad: medición y efecto sobre el desempeño empresarial y las políticas de dividendos en Argentina)**

(R-516)

Por Ricardo N. Bebczuk

En este trabajo se reúnen, por primera vez, mediciones cuantitativas de la calidad de la gestión empresarial y la estructura de propiedad de 65 compañías no financieras argentinas cotizadas en bolsa con datos de 2003 y 2004. En general, las compañías argentinas exhiben una gestión precaria en comparación con las empresas internacionales. A su vez, la propiedad parece estar muy concentrada al nivel del mayor accionista, pero la separación del control y los derechos sobre el flujo de caja impera en menos de la mitad de las empresas; el establecimiento de organizaciones piramidales es el principal mecanismo para crear esta división. Este trabajo pone a prueba además recientes predicciones teóricas que vinculan esas mediciones con el desempeño empresarial y la política de dividendos. Los resultados apuntan a un efecto considerable y fuerte de la gestión empresarial, tanto sobre el retorno sobre los activos como sobre el coeficiente Tobin. Además, la sepa-

ración del control y los derechos sobre el flujo de caja para los mayores accionistas, entorpece el desempeño directamente y atenúa el impacto positivo de las buenas reglas de gestión. Sólo la medida de la gestión parece ejercer un efecto positivo y marcado sobre la proporción de dividendos en efectivo a flujo de caja. Sin embargo, las estimaciones resultan frágiles a la inclusión de ciertos controles adicionales correlacionados con la gestión empresarial.

### **Ownership and Control in Colombian Corporations**

**(Propiedad y control en las empresas colombianas)**

(R-520)

Por Luis H. Gutiérrez, Carlos Pombo y Rodrigo Tabora

En este trabajo se estudia la separación de la propiedad y el control en 140 compañías colombianas no financieras e inscritas en bolsa durante el período 1996-2002. El desglose de la muestra según la importancia bursátil y la actividad económica de las compañías muestra que los derechos de votación son mayores que los derechos sobre el flujo de caja, debido a la presencia de propiedad indirecta entre empresas que pertenecen principalmente a estructuras piramidales y de propiedad cruzada. Las estadísticas sobre la propiedad muestran una elevada concentración entre los cuatro mayores bloques de voto, lo cual se asemeja a los niveles observados en la Europa continental, pero el bloque de mayor participación en la propiedad tiene derechos de voto que son, en promedio, 20% menores que la media observada en esa región. Por último, los fondos de inversión y los fondos en fideicomiso desempeñan un papel medular como contralores de último recurso de los propietarios.

## OTRAS PUBLICACIONES

**Macroeconomic Shocks, Inflation and Latin America's Labour Market**  
**(Sacudidas macroeconómicas, inflación y mercado laboral en América Latina)**

Ana María Loboguerrero y Ugo Panizza en **Monetary Policy and Macroeconomic Stabilization in Latin America**, Langhammer, R.J. y L. Vinhas de Souza, editores. Springer. 2005.

En este trabajo se analiza cómo se transmite la volatilidad macroeconómica a los mercados laborales. Se calculan los coeficientes Okun para el empleo, el desempleo y los salarios, y se emplean dichas cifras para mostrar que, en comparación con los países industrializados, los países latinoamericanos se ajustan más a través de los salarios que a través del empleo. Se muestra que la inflación contribuye en cierta medida a explicar la diferencia entre la elasticidad del empleo en América Latina y los países individuales, pero que existe una diferencia entre las dos regiones que no se explica mediante las diferencias de inflación. Al fijarse en América Latina, el trabajo halla que en la región, la inflación hace aumentar la flexibilidad del mercado laboral en países que tienen mercados laborales altamente regulados y que se hace cumplir la normativa.

### **The Gender Wage Gap in Peru 1986-2000. Evidence from a Matching Comparisons Approach**

**(Brecha salarial de género en Perú en 1986-2000. Indicios a partir de un enfoque de comparaciones de calce)**

Por Hugo Ñopo. *Económica, La Plata*, Vol. L, No. 1-2, 2005.

En este trabajo se emplea la metodología de calce para poder entender la distribución de la brecha salarial entre los sexos en Perú. Los resultados sugieren una reducción monotónica de las diferencias entre los sexos en los niveles de participación y empleo; sin embargo, también denotan una evolución cíclica de la brecha entre los sexos en cuanto al salario por hora. El efecto combinado de la participación, el empleo y los salarios por hora medidos según la distribución del ingreso mensual de los trabajadores generado en la economía por hombres y mujeres también muestra una reducción monotónica durante el lapso de 15 años analizado.



## Mira quién habla

*Esta sección del boletín brinda una síntesis de las presentaciones y eventos que ha patrocinado el Departamento de Investigación en los últimos meses.*

### De la recuperación al crecimiento sostenido en América Latina

*Seminario en honor de Enrique V. Iglesias, ex presidente del BID*

Ha habido muchos cambios en América Latina desde que Enrique V. Iglesias asumió la presidencia del BID en 1988 hasta su retiro, a finales de septiembre de 2005. Los países de la región han controlado la otrora desbocada inflación y todos los miembros del BID han culminado la transición a la democracia. También han surgido retos nuevos, tales como la inestabilidad de los flujos internacionales de capitales, el avance de la integración regional y la necesidad de mejorar la competitividad nacional y regional en una era de globalización. Subyacente a estas inquietudes de carácter más inmediato reside la cuestión más de fondo de por qué la región ha avanzado a tientas por el camino del desarrollo, especialmente si se la compara con otras regiones, dejando, por ende, de alcanzar todo su potencial.

Un panel de reconocidos especialistas trató estas cuestiones en el seminario De la recuperación al crecimiento sostenido en América Latina, organizado por el Departamento de Investigación del BID en honor del presidente Iglesias y realizado el 15 de septiembre de 2005 en el auditorio del Centro de Conferencias del BID. Los participantes analizaron dos inquietudes principales. En primer lugar, ¿por qué la región no ha conseguido alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico a pesar de haber experimentado con una variedad de estrategias? En segundo lugar, ¿cómo se puede convertir el pujante crecimiento actual de la región en la base de crecimiento estable a largo plazo, en vez de quedar limitado al más reciente capítulo de una larga serie de ciclos de auge y recesión?

Durante sus comentarios introductorios, Guillermo Calvo, economista jefe del BID, indicó que los enfoques que se han ensayado infructuosamente a lo largo de los últimos decenios han incluido modelos de desarrollo tales como la industrialización de sustitución de

importaciones y el que representa el Consenso de Washington, de mayor grado de liberalización. Los defectos de este último han conducido a demandas populares de aumento del papel del gobierno en las economías de la región y la ralentización de la reforma del estado. Queda por verse si estas corrientes de opinión pública conducen a un nuevo paradigma de desarrollo o desembocan simplemente en una modificación del paradigma actual. No obstante, los defectos de las políticas recientes no deben impedir ver muchos logros verdaderos. Entre ellos, la mejora permanente de la gestión macroeconómica, tal como demuestra el mayor grado de respeto por el equilibrio fiscal y la independencia de los bancos centrales, la apertura de las economías al comercio internacional y el compromiso de atraer inversión privada, como parte de una estrategia de desarrollo general. Estos cambios de políticas y gestión gubernamental se han combinado con factores externos tales como bajas tasas internacionales y el aumento de los precios de las materias primas, impulsado principalmente por el auge de la demanda de China, para producir los elevados niveles de crecimiento que exhibe la región.

Sin embargo, tal como hizo notar Michael Mussa, miembro principal del Instituto de Economía Internacional e integrante del panel, considerar la región como un todo monolítico pasa por alto diferencias importantes en la historia y las instituciones de sus países. Al comparar entre sí a varios países sudamericanos, Mussa indicó que Paraguay ha permanecido mayormente aislado y con un número relativamente reducido de líderes autocráticos, mientras que Bolivia, país que también carece de litoral marítimo, ha experimentado una serie de episodios de inestabilidad política con numerosos cambios de liderazgo; Chile, producto de un entorno institucional muy distinto, ha gozado de un lapso de gobierno mayormente estable y de bajos niveles de corrupción desde la época colonial. Pero lo que sí comparten muchos países de la región es la vulnerabilidad a las sacudidas como resultado de los ciclos de flujo de capitales, auge y mengua de la demanda de materias primas y circunstancias geográficas.

Desafortunadamente, los países latinoamericanos han manejado las sacudidas mucho menos eficazmente que los países de otras regiones, especialmente el Este de Asia. Sin embargo, en los últimos años ha habido mejoras en las instituciones gubernamentales y la gestión fiscal en varias de las mayores economías de la región. Aunque la región se está beneficiando de esos cambios de la gestión gubernamental, así como de los bajos costos de capital, persisten las inquietudes sobre la volatilidad. La experiencia de crisis financieras anteriores sugiere que los países deberían mejorar su estructura financiera interna y sus dispositivos de protección contra las sacudidas del sistema financiero, así como prevenir un crecimiento interno excesivamente basado en el crédito barato.

John Williamson, otro miembro principal del Instituto de Economía Internacional, indicó que los desatinos de las políticas oficiales y del Consenso de Washington se debieron menos a las estrategias propiamente dichas que a haber dejado de tomarlas en cuenta como parte de una estrategia integrada y actuar en consecuencia. En los últimos años, por ejemplo, los gobiernos han dependido mucho más de tasas de cambio de flotación libre, que de sistemas de flotación controlada. Las cuestiones generales que deben tomar en cuenta los países de la región para poder sostener la actual etapa de crecimiento impulsado por el exterior son las siguientes: mejor gestión macroeconómica, particularmente evitando tipos de cambio no competitivos, inversión en los sectores de la infraestructura y la educación que son promotores del crecimiento y la redistribución del ingreso. Esto último, que todavía no se toma con la suficiente seriedad en la región, se debería realizar mediante la inversión en la capacidad de generación de ingresos de los pobres.

Los países de la región deberían además acometer una serie de medidas para reducir su vulnerabilidad a las interrupciones repentinas de los flujos internacionales de capitales y otras sacudidas financieras. En primer lugar, promover la flexibilidad del tipo de cambio puede amortiguar los efectos de las interrup-

► *Continúa en la página 18*

## Mira quién habla

► viene de la página 17

ciones repentinas o prevenirlas del todo. En segundo lugar, los gobiernos deberían limitar su endeudamiento externo en épocas de bonanza y se debe desalentar un endeudamiento externo excesivo por parte del sector privado con medidas tales como sanciones tributarias al endeudamiento denominado en dólares. En tercer lugar, la deuda soberana se debe poder emitir en bonos vinculados al crecimiento. En cuarto lugar, los bancos multilaterales de fomento deben aumentar sus operaciones de crédito y endeudamiento en moneda nacional.

En lugar de adoptar un modelo de desarrollo nuevo, los gobiernos deberían concentrarse en el crecimiento sostenido mediante una gestión macroeconómica sólida y un endeudamiento limitado, dado que el endeudamiento público no debería desalojar la demanda del sector privado. Además, debería haber una mayor apertura en áreas tales como la creación de empresas. Por otro lado, las sociedades público-privadas pueden conducir a una contabilidad creativa y desviar la atención del tema de cuáles actividades son más apropiadas para el sector público y cuáles para el privado.

José Antonio Ocampo, secretario general adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, sugirió que fijarse únicamente en el decepcionante desempeño de la región durante los últimos decenios no toma en cuenta eras anteriores de crecimiento impresionante, especialmente el período entre las dos guerras del Siglo XX y los primeros años del crecimiento impulsado por el estado, engañosamente denominado de “industrialización de sustitución de importaciones”. De especial importancia fue el crecimiento impulsado por el estado en México y Brasil durante 1950-1980. Si otras regiones han exhibido un crecimiento más rápido en los decenios de la posguerra, ha sido únicamente al cabo de lapsos de mengua económica pronunciada. Además, América Latina sufrió en los años 80 de una lamentable convergencia de baja de los precios de los productos básicos (commodities), elevadas tasas de interés, debilidad institucional y dependencia de sectores de producción primaria. Los éxitos recientes han surgido principalmente de un aumento de los precios de los productos básicos y una dismi-

nución de las tasas de interés.

La desigualdad del ingreso, riqueza, salud, educación y la cobertura de los servicios públicos en la región siguen siendo, no obstante, cuestiones de mayor importancia que el crecimiento económico. Por lo tanto, en los países de la región es más probable que un índice de desarrollo humano arroje datos más reveladores y valiosos que el PIB per cápita. Además, el proceso de globalización puede agravar la desigualdad en América Latina.

Pero los países de la región pueden disminuir sus vulnerabilidades. Además de reducir la volatilidad de los tipos de cambio y de los flujos de capitales, los gobiernos pueden aumentar sus inversiones en infraestructura, fijando metas específicas que incluyan evitar gastos cíclicos y permitir que los inversionistas privados asuman riesgos y obtengan beneficios de sectores potencialmente rentables tales como el petrolero y el de las telecomunicaciones. Los gobiernos también pueden promover las estrategias productivas que incluyen la diversificación, la competitividad tanto a nivel del sistema en general como a nivel sectorial, y resolver las contradicciones de economías que incluyen empresas competitivas a nivel mundial y sectores informales considerables.

Gerardo della Paolera, rector de la Universidad Americana de París, señaló que las instituciones pueden cambiar como consecuencia de las sacudidas y que la era actual de recuperación puede llevar a un mejor entendimiento de las causas del crecimiento sostenido. Aunque el crecimiento depende de la inversión, instituciones políticas rígidas y elites miopes pueden estar demasiado ocupadas protegiendo el status quo político y cobrando sus rentas como para incluir a otros sectores de la población en el proceso de crecimiento; la expansión de la clase media y su participación en este proceso son fundamentales. Las elites de la región no han podido entender que en una economía mundial en la que los países compiten por comercio e inversión, las mejoras sistémicas en áreas tales como la educación y la igualdad de la administración pública son esenciales.

Ricardo Hausmann, ex economista principal del BID y actualmente profesor de la Facultad Kennedy de Gobierno de la Universidad de

Harvard, indicó que a América Latina le va bien cuando las circunstancias están a su favor, aunque no tanto como pudiera. Ello suscita una serie de cuestiones. En especial, es evidente que el concepto de una función de producción agregada, en el cual se basa la mayoría de los análisis de crecimiento, no se ha entendido cabalmente. Gran parte de la experiencia sugiere que es preciso realizar una planificación estratégica para el crecimiento, en vez de tomar en cuenta elementos aislados del crecimiento. Los países no pueden dejar de lado las cuestiones de economía política. Es necesario “escoger ganadores”, aunque el proceso conlleve costos, lo cual hace que muchos gobiernos sientan temor de tomar decisiones difíciles. El crecimiento, independientemente del camino que se siga para alcanzarlo, es necesario para reducir la desigualdad, y medidas tales como promover el desarrollo empresarial no deberían quedar fuera de estrategias de crecimiento.

### Perspectivas macroeconómicas de las siete economías principales de América Latina y el Caribe

*Guillermo Calvo hizo una presentación ante la junta directiva del BID el 19 de octubre de 2005*

América Latina y el Caribe se encuentran en franca recuperación, gracias, en buena medida, a factores externos favorables. Precisamente debido a que el mejoramiento del desempeño de la región depende a tal grado del entorno exterior, los analistas señalan la pesada carga de la deuda externa de Estados Unidos y los elevados precios petroleros como posibles factores que pueden afectar el futuro económico de la región. Pero Guillermo Calvo, economista jefe del BID, le restó importancia a esas amenazas potenciales en una presentación ante la junta directiva del BID el 19 de octubre de 2005. Tras presentar un bosquejo de los elementos de la actual recuperación, analizar la trayectoria probable de los desequilibrios mundiales y hacer un repaso histórico de los precios petroleros, Calvo concluyó que la perspectiva macroeconómica de América Latina es de cauto optimismo.

► Continúa en la página 19



## Mira quién habla

► viene de la página 18

Calvo comenzó por presentar una perspectiva mundial de los flujos de capitales privados, resaltando tendencias muy claras. El lapso desde mediados de 1997 hasta 2002 fue de crisis para los mercados emergentes. Los flujos de capitales de esos países llegaron a un máximo en 2000 y siguieron adelante hasta mediados de 2002. Durante el mismo período, los ingresos de capitales privados a Estados Unidos se mantuvieron elevados. Pero la situación ha cambiado en los últimos dos años. Estados Unidos ya no está recibiendo capital privado (neto), mientras que los flujos hacia los mercados emergentes han repuntado, totalizando \$99.000 millones en 2004. Los diferenciales de los mercados emergentes también han disminuido considerablemente y actualmente se encuentran en niveles previos a la crisis. Ello es especialmente notable porque los diferenciales en los mercados emergentes normalmente guardan relación con los bonos de largo plazo del Tesoro de EE.UU. Lo positivo de esto es que a pesar del alza de las tasas de interés en EE.UU., los diferenciales en los mercados emergentes han hecho precisamente lo contrario y de hecho han bajado.

La recuperación de los flujos de capitales hacia los mercados emergentes en general, y en especial hacia América Latina, ha sido acompañada por una mejora coordinada en otros frentes. Los precios de los activos han repuntado en América Latina, a medida que los precios de las acciones han subido; 174% en los últimos dos años. El crédito bancario al sector privado también ha comenzado a aumentar paulatinamente, subiendo 5,8% en términos reales en la región como un todo. Los precios de los productos básicos (commodities) también han experimentado un repunte desde 2002, encabezados por el petróleo (+234%), metales (+100%) y alimentos (+23%). Por ese motivo, los términos de intercambio de las siete mayores economías de la región, conocidas como LAC-7, han mejorado 15,1% desde el cuarto trimestre de 2001.

La inversión en las LAC-7 ha seguido un patrón similar, registrando un crecimiento anual de 11,9% desde el cuarto trimestre de 2002. En términos de países individuales, Argentina y Uruguay, con bajas muy considerables de la

inversión durante los años de la crisis, también han mostrado los aumentos más pujantes en los últimos dos años. Colombia y Venezuela también han sufrido bajas considerables durante los años difíciles, aunque mucho menos graves que las de Argentina y Uruguay, y han gozado de un crecimiento bueno mas no sobresaliente de las inversiones desde 2002. Incluso los países que se vieron mucho menos afectados durante el período de la crisis, entre ellos Chile, Perú y Brasil, han exhibido incrementos importantes de la inversión en los últimos años.

Todo ello se ha traducido en un ansiado repunte de la actividad económica. Después de más de cinco años de práctico estancamiento, el crecimiento promedio anual de las LAC-7 ha aumentado a un ritmo de 4,9% en los últimos dos años, y se proyecta que registrará tasas de crecimiento positivas comparables en 2005. Uruguay registró el mayor crecimiento del PIB; 12,4% anual en 2003 y 2004, seguido por Argentina con 10,2%. Pero incluso en Colombia y Venezuela, los cuales exhibieron los niveles más bajos de crecimiento, el PIB aumentó 4,5% en promedio.

La misma respuesta coordinada puede apreciarse en la revalorización general de los tipos de cambio real de 14,4% desde octubre de 2002. Únicamente el peso mexicano se ha mantenido prácticamente sin cambios (+0,7%), mientras que todos los demás tipos de cambio han repuntado, incluido el real brasileño, un considerable 50,7%. Las reservas oficiales también han aumentado; una nueva señal de que las cosas marchan bien. El desempeño fiscal de la región también ha mejorado y el déficit se ubica actualmente por debajo de 1% del PIB, lo que demuestra que es más fácil hacer ajustes en tiempos de prosperidad. Por último, los niveles de deuda pública también han comenzado a contraerse, después de haberse inflado hasta alcanzar 47,6% del PIB en 2002.

El predominio de las mismas tendencias a través de toda la región sugiere que hay factores externos que efectivamente influyen. Y si los factores externos fueron lo que alimentó la recuperación, ¿no podrían asimismo causar su desplome? Este es el temor, especialmente en vista de la "hipótesis del aterrizaje accidentado"

propuesta por Paul Krugman y otros. Según este punto de vista, una vez que China modifique su política cambiaria y que ya no haya préstamos baratos para Estados Unidos (mediante la adquisición de instrumentos del Tesoro estadounidense a medida que acumula reservas internacionales), EE.UU. podría entrar en una espiral descendente que tendrá graves repercusiones sobre los mercados emergentes.

Calvo sugirió que este escenario de desastre es exagerado. Aunque el déficit actual de la cuenta corriente de EE.UU. está siendo financiado por los bancos centrales de Asia que compran instrumentos del Tesoro estadounidense, éstos a su vez están emitiendo sus propios instrumentos de deuda al sector privado. De modo que son los inversionistas privados asiáticos los que indirectamente le están prestando dinero al gobierno estadounidense. Si los países asiáticos deciden introducir regímenes de cambio libre y dejar de comprar bonos oficiales de EE.UU., el sector privado seguirá manteniendo una masa considerable de ahorros y comprará esos bonos por otros canales. Los tipos de cambio en Asia no constituyen una variable crítica. Mucho más importantes son los factores políticos y otros que pueden generar una elevada volatilidad del mercado e inducir al sector privado a que gaste en vez de ahorrar. Aún así, las tasas de interés siguen siendo bajas, a pesar de las recientes alzas, y la deuda pública estadounidense es pequeña, comparada con las de otros países industrializados (37% del PIB de Estados Unidos, muy por debajo del 160% del PIB en el caso de Japón y del 101% de Italia, por ejemplo). En resumidas cuentas, al menos en el corto plazo (de uno a dos años), los desequilibrios actuales no representan una amenaza grave.

Siguiendo la misma línea, Calvo sugirió que las preocupaciones por el efecto de los precios petroleros también son excesivamente alarmistas. Al pasar revista a los precios petroleros desde una perspectiva histórica, demostró que, en términos reales, el precio actual del barril de crudo de \$59 está muy por debajo del pico de 1980 de casi \$100 por barril. Además, los futuros de crudo muestran que los precios se están nivelando alrededor de \$62 por barril

► Continúa en la página 20

## Mira quién habla

► viene de la página 19

en plazos de 12 a 14 meses, en vez de aumentar indefinidamente. Más importante es que la dependencia del petróleo se halla muy por debajo de su nivel máximo histórico, tanto en los países industrializados como en los emergentes. Por ejemplo, en Estados Unidos, la cantidad de petróleo usado por unidad de PIB se ha reducido en 40% desde 1975, la cifra correspondiente en la Europa desarrollada es de 30% y en la Europa emergente, 40%. Esta disminución de la dependencia y precios reales mucho más bajos significan que el mundo se encuentra en condiciones mucho mejores que durante la crisis de los años setenta. Por otro lado, los productores petroleros de América Latina, es decir, Venezuela, Ecuador y México, se podrían ver afectados considerablemente por variaciones en los precios petroleros, ya que ello incidiría en sus ingresos fiscales. Su dependencia en el petróleo les ha generado beneficios recientemente, pero al mismo tiempo es una fuente de gran vulnerabilidad.

En general, Calvo piensa que las perspectivas de las economías latinoamericanas son positivas y que las amenazas del déficit en EE.UU., las políticas cambiantes en Asia o los precios petroleros son en realidad mucho menos graves de lo que se anuncia. Claro que si las condiciones cambian y las tasas de interés suben, por ejemplo, entonces el crecimiento se vería sumamente afectado. Quizá de mayor inquietud sea que a pesar de todos los aspectos positivos América Latina y el Caribe todavía están creciendo a un ritmo menor que otros mercados emergentes.

La evaluación de Calvo luce aún más acertada tras el anuncio del nombramiento de Ben Bernanke como el próximo presidente del sistema de la Reserva Federal de EE.UU. La nominación de Bernanke ha sido muy bien recibida tanto por el mercado como por los analistas, ya que contribuye a disipar aún más los temores de un aterrizaje accidentado de la economía estadounidense en el futuro cercano.

[www.iadb.org/res/researchnetwork](http://www.iadb.org/res/researchnetwork)



## Noticias de nuestras redes

### Red de Centros de Investigación

#### Convocatoria a propuestas de trabajos de investigación

#### La discriminación y los resultados económicos

El objetivo de este estudio de la Red de Centros es generar pruebas empíricas de los efectos de la discriminación en los resultados económicos.

La fecha tope para la presentación de propuestas es el 22 de noviembre de 2005.

### Seminario

#### El desarrollo de los mercados latinoamericanos de bonos

5 de diciembre de 2005

Buenos Aires, Argentina.

Participantes en el proyecto de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay presentarán sus trabajos preliminares para fines de discusión.

La presente edición de *IDEA* está basada en el Informe de progreso económico y social (IPES) 2006, *La política de las políticas públicas*. Este IPES fue producido conjuntamente por el Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible bajo la coordinación de Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. Algunos de los artículos están basados en estudios realizados por Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito, Mónica Pachón, Cristóbal Aninat, John Londregan, Patricio Navia, Joaquín Vial, Mark Jones y Sebastián Saiegh.

Eduardo Lora  
Cordinador General

Rita Funaro  
Editora

*Ideas para el Desarrollo en las Américas, IDEA*, es un boletín sobre políticas económicas y sociales que publica tres veces al año el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos todos los comentarios, los cuales se deben dirigir a la editora de *IDEA*, Rita Funaro, a la dirección de correo electrónico [ritaf@iadb.org](mailto:ritaf@iadb.org).

Las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y políticas del BID. Se permite la libre reproducción de los artículos, siempre que se reconozca como fuente a *IDEA* y al BID. Si desea recibir el boletín electrónicamente, sírvase enviar su dirección de correo electrónico a [RES-pubs@iadb.org](mailto:RES-pubs@iadb.org). Todos los números del boletín pueden consultarse en la siguiente página de Internet: <http://www.iadb.org/res/news>.



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

1300 New York Ave., NW  
Washington, DC 20577