

Un nuevo rumbo para las políticas públicas en América Latina

Bernardo Martínez García

*Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México /
bmg7008@hotmail.com*

Stein, Ernesto *et al.* [coords.] (2006), *La política de las políticas públicas. progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta, 314 pp. ISBN: 1-59782-009-1

En América Latina el escaso éxito logrado en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad ha disminuido el entusiasmo por las reformas en los últimos años. En cambio, se han fortalecido las dudas en relación con la eficacia de las mismas y el debate sobre el rumbo a seguir en política económica y social, para alcanzar la borrosa meta del desarrollo sostenible con equidad a la que aspira la sociedad latinoamericana.

Este documento es un informe sobre las maneras en que se han construido, aprobado y aplicado las políticas en América Latina en tiempos recientes, que presenta el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —producto de un trabajo de investigación en 13 países de la región con sistemas presidenciales—, y como tal es una contribución a ese debate. Motivo por el cual en el propio documento se reconoce que a diferencia de la perspectiva económica desde donde tradicionalmente el BID ha venido analizando las políticas de desarrollo, se presenta un abordaje, innovador, a partir de una visión política institucional considerada indispensable para acercarse a la comprensión del posible éxito de las políticas económicas y sociales.

La importancia de este informe, y por lo tanto su aportación, no lo constituye el estudio de las políticas y sus efectos en las variables económicas y sociales, sino el caracterizar el proceso a través del cual tales políticas se debaten, aprueban y aplican. Tal parece que al fin el BID acepta que en un contexto de democracias presidenciales en ese proceso intervienen diversos actores, y todos con diferente poder de voz y voto. Actores que conforman complejas redes de relaciones influidas por las instituciones y las costumbres de cada nación.

La revisión histórica de las variaciones en éxito y fracaso de las políticas implementadas en la región da la razón de ser al documento, a partir de dos cuestionamientos: “¿Por qué esta variación?”, y ¿qué es lo que determina la capacidad para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces?”. Por tal motivo, y ante la complejidad de la tarea, el equipo de trabajo justifica el abordaje desde un enfoque “eclectico e interdisciplinario”, retomando conceptos de economía y de ciencias políticas. Es, pues, un estudio analítico comparativo de los sistemas presidenciales latinoamericanos. Se parte del criterio de que son las instituciones y las prácticas políticas en las que se ubican las explicaciones al por qué las reformas son duraderas sólo en algunos países, o por qué otros son más flexibles y se adaptan mejor a las circunstancias del

momento. Por esto mismo, se reconoce el papel protagónico de otros factores como la historia, las convicciones y actitudes ciudadanas, o los líderes sociales, y se acepta la limitación del informe al no abordarlos con la profundidad requerida. Sin embargo, sí logra dejar claro el hecho de que los Procesos Políticos y de Formulación de Políticas (PFP) son inseparables.

Este informe del BID es una invitación, seria, a revisar tanto las sugerencias previas de instituciones internacionales, como las formas tradicionales de proceder al interior de cada país, sobre el asunto de la elaboración de la política pública. Al mismo tiempo constituye una aproximación académica rigurosa, que documenta y contextualiza categorías de acción política y social amplias.

El equipo coordinador organiza el contenido de los trabajos en cinco partes, con base en la temática, lo cual facilita su lectura y análisis. En la primera presenta un *panorama general de la metodología utilizada*. Se centra en la reconstrucción y análisis de los PFP, así como en las características de las políticas públicas resultantes de los contextos en que se elaboran. Se tienen en cuenta los efectos interactivos de la diversidad de reglas institucionales sobre la práctica política, y las consecuencias de estas prácticas sobre la elaboración de las políticas. Se hace explícito el enfoque sistémico utilizado, en tanto que solamente “se trata de entender las limitaciones y los incentivos que condicionan las acciones de los presidentes, legisladores, jueces, funcionarios públicos y otros actores participantes en el proceso”. Aquí mismo se concentran los 10 mensajes principales del informe:

- Los procesos son importantes.
- Hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.
- Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.
- Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica.
- Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.

- Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.
- La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial en la calidad de las políticas públicas.
- Es más fácil que existan procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas si los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos, las legislaturas cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas, los sistemas judiciales son independientes, y la administración pública es fuerte.
- La mayoría de estas “bondades institucionales” no se consiguen de la noche a la mañana. Para construirlas y mantenerlas, se requiere que los principales actores políticos tengan incentivos adecuados.
- El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.

Sin duda que el caso de México resulta relevante para nosotros, en tanto que se ha venido mostrando como una nación obediente de los lineamientos y sugerencias externas, lo cual lo ha llevado a un estado de negación e incertidumbre frente a los problemas que esto le ha ocasionado a la mayoría de la población.

En nuestro país se ha venido fortaleciendo, contradictoriamente a una de las conclusiones de este documento, el proceso tecnocrático para la formulación de políticas; lo que puede entenderse como parte de la explicación a las reformas fallidas y expectativas frustradas. Esto es parte de lo que la lectura de lo que aquí se aborda puede aportar a los diseñadores políticos, es decir, el hecho de que hay que partir de reconocer el complejo conjunto de variables e interacciones que juegan en la configuración de las políticas dirigidas al público.

La opción que se presenta y defiende argumentativamente en el cuerpo del texto es que los PFP consisten en una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales, situación que requiere ser valorada en su oportunidad y alcances, ante el hecho aceptado de que no existen recetas o pociones mágicas.

En la segunda parte, *actores y escenarios del proceso de formulación de políticas*, el análisis se guía por la idea de que el alcance y el tipo de función que desarrollan los actores —y sus interacciones— están enmarcados por un

conjunto de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (la calle, donde ocurren los movimientos sociales). Algunos son más transparentes (la sala de un tribunal) y otros lo son menos (negociaciones a puerta cerrada). Frecuentemente, los papeles que realmente desempeñan estos actores se desvían de los que cabría esperar a partir de las reglas formales y funciones establecidas legalmente. Por lo que estos papeles reales en los PFP han de analizarse con mucho cuidado; es este ejercicio el que en esta parte se presenta. Y el cual puede servir precisamente como ejemplo a emular en otro momento, tanto por los estudiosos de las políticas como por los tomadores de decisiones.

En la tercera parte, *el proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas*, se avanza en la conformación de un marco que da cuenta de cómo se relacionan diversos aspectos institucionales con los PFP y con las características de las políticas que resultan de ellos. Esto, a partir de que se adopta un enfoque de comparación entre diferentes países de la región, tomando como base mediciones empíricas de las características de las políticas públicas. Se presentan los aspectos sobresalientes de algunos países de manera detallada, a partir de la identificación de la centralidad de las interacciones que se desarrollan entre los distintos aspectos institucionales, ubicados en contextos sociohistóricos específicos. El estudio se ubica, en esta parte, en lo que se define como “características clave” de las políticas públicas:

- Estabilidad: la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo.
- Adaptabilidad: medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- Coordinación y coherencia: grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- Orientación al interés público: grado en que las políticas procuran la promoción del bienestar general.
- Eficiencia: grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.

La cuarta parte, *el proceso de formulación de políticas en acción*, da cuenta de la formulación de políticas en varios sectores. Se presentan comparaciones de los procesos de formulación de esas políticas sectoriales en distintos países, y se señalan los nexos entre los resultados de las políticas en cada uno de esos sectores y las propias características del proceso de formulación de tales políticas. Los sectores caracterizados son la política tributaria, los servicios públicos y la educación; pero, además, al final se abordan los efectos de la retroalimentación de la reforma de políticas en los PFP, y se ejemplifican los campos de la descentralización y los procesos presupuestarios. En este punto el BID, aunque de manera velada, pretende que la caracterización lograda sea una guía que oriente en la comprensión de los PFP, en relación con determinadas iniciativas de reforma en campos específicos, en países concretos y en momentos precisos. Por ejemplo, en el caso de la política educativa, se establece que:

- Hay una clara distinción entre las políticas básicas y las que no lo son. Las primeras rara vez se cuestionan y nunca se reforman realmente. Las segundas son susceptibles de cambiar hasta el punto de volverse volátiles. La distinta fortuna que ha tenido la reforma de políticas en el caso de estos dos tipos de política es el resultado de la dificultad subyacente de los actores con poder de veto, para llegar a acuerdos a largo plazo al formular la política educativa. La única excepción encontrada, la creación de incentivos docentes en Chile, guarda estrecha relación con los excepcionales PFP de ese país, que ha permitido contrarrestar esa dificultad con una serie de inversiones en mecanismos para afianzar la confianza y velar por la aplicación de las reglas.

El esfuerzo que los coordinadores del estudio realizan es encomiable; pues logran expresar con claridad, a partir del uso de los datos, el hecho de que es en cada país y atendiendo a su propia caracterización en la diversidad, donde se tienen que impulsar los procesos de construcción de políticas, dejando a un lado la tradicional imposición condicionada desde el exterior. A la vez que se mantienen dentro del marco institucional propio del BID.

La quinta parte está referida a las *conclusiones*, en las cuales parece que el BID acepta el mal papel que hasta ahora han tenido las instituciones de influencia internacional, las cuales históricamente pretendieron imponer sus estrategias de desarrollo político a los países de la región. Así, sobresale inicialmente el reconocimiento de que ya no se ha de seguir

considerando más a las instituciones como un mero factor residual del proceso de implementación de políticas. De donde se establece que el desarrollo económico y social es posible siempre que se adoptan políticas que se encuadran dentro de una gama “razonable”, pero que pueden adaptarse a los problemas y las circunstancias de cada país, sin ceñirse a ningún modelo en particular. De entre las varias conclusiones resaltan las siguientes:

- El desarrollo depende no sólo de adoptar políticas acertadas desde un punto de vista técnico, sino más bien de negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma conducente a su supervivencia política y su aplicación efectiva.
- Las instituciones y los procesos no son neutrales ni meramente instrumentales: son el crisol donde las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significado verdaderos. Esto explica los peligros de copiar las soluciones de política de un país a otro.
- La viabilidad de las políticas propuestas suele guardar mayor relación con su legitimidad que con su corrección técnica. La experiencia con las políticas de privatización de la región es un ejemplo de ello. Es imprescindible la aceptación de la población para la efectividad de las políticas.

El documento termina con la presentación de diez recomendaciones estratégicas, las tres primeras están relacionadas con la necesidad de adaptar las políticas al contexto institucional en el cual se aplican, y siete se refieren a las iniciativas que alteran el marco donde se mueven los actores.

Sin duda, este estudio rompe con la tradición de ofrecer sugerencias “certeras” sobre los procesos de reforma política, desde foros que se pretenden por encima de los propios de las naciones que las reciben como mandatos sujetos a condicionamientos. Así, en la misma medida en que se autopresenta como fuente de conocimiento para orientar el trabajo del BID y de organizaciones impulsoras de desarrollo semejantes, se reconoce el papel principal de los actores sociales y políticos de cada nación en la construcción e implementación de políticas con verdadero carácter de “públicas” por surgir de la participación del público.

Además de lo mencionado, creo que gran parte de su valor está en el proceso investigativo que le da origen, y en el conjunto de estudiosos que logran construir un escenario de alternativas y posibilidades, que reconocen la complejidad de la contextualización histórico-temporal del

Proceso de Formulación de Políticas. Muestra que tanto a nivel macro o micro, es innegable e indispensable que en la formulación de políticas públicas sea efectiva la participación en el proceso del mayor público posible y deseable.

Baste decir como corolario que la lectura de este trabajo es sumamente ligera y didáctica; donde al final, el lector tendrá nuevos y sólidos elementos para aventurar renovados juicios sobre la posibilidad de la política en nuestro país y América Latina. Como tal es un texto que se recomienda por sí mismo.

Bernardo Martínez García. Maestro en Educación Superior por la Escuela Normal Superior del Estado de México. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México. Sus líneas de investigación son: política y administración de la educación. Entre sus publicaciones se encuentran: “Los resultados de la aplicación de ENLACE obtenidos en el Estado de México”, en *Revista ISCEEM* (2006), y “La educación como política pública”, en *Revista ISCEEM* (2006).