La política *de las* políticas públicas

Progreso económico y social en América Latina

INFORME 2006

Ernesto Stein
Mariano Tommasi
Koldo Echebarría
Eduardo Lora
Mark Payne
Coordinadores

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES
HARVARD UNIVERSITY
EDITORIAL PLANETA

© 2006 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. No se puede reproducir ni utilizar ninguna parte de este libro, por ninguna forma ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos el fotocopiado y la grabación, ni mediante sistemas de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso del BID.

Copublicado por:
David Rockefeller Center
for Latin American Studies
Harvard University
1730 Cambridge Street
Cambridge, MA 02138

Editorial Planeta **[Pendiente]**

Para pedir este libro, diríjase a:
Librería del BID
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Tel.: 1-877-PUBS IDB / 202-623-1753
Fax: 202-623-1709
Correo electrónico: idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo.

James Madison,
***The Federalist Papers*, No. 62**

Prefacio

La década de 1990 fue un período de intensas reformas en América Latina y el Caribe. La frustración sembrada por la llamada "década perdida" de 1980 y la promesa que ofrecía la receta aparentemente sencilla del Consenso de Washington convencieron a los líderes políticos de la necesidad de tomar medidas fiscales y monetarias para controlar la inflación y llevar a cabo una serie de reformas a fin de abrir las economías al comercio, liberalizar los sistemas financieros y privatizar empresas estatales con el propósito de acelerar el crecimiento económico.

Debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años. En cambio, han surgido dudas con respecto a la eficiencia de las mismas y un debate sobre el rumbo que debería tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas.

El presente informe procura contribuir a ese debate, pero no con la perspectiva económica desde la cual entidades tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han analizado tradicionalmente las políticas de desarrollo, sino abordando el problema desde una óptica política e institucional que ha sido mucho menos estudiada pero resulta indispensable para comprender las posibilidades de éxito de las políticas económicas y sociales.

El foco de este informe no es el contenido de las políticas o sus efectos en las principales variables económicas y sociales, sino el proceso mediante el cual dichas políticas se debaten, aprueban y aplican. En democracias presidenciales como las de la mayoría de los países de América Latina, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas tiene lugar en sistemas políticos en los cuales participan diversos actores, que van desde el presidente hasta los votantes de pequeños pueblos rurales e incluyen congresistas, jueces, personalidades influyentes y empresarios.

En la compleja interacción entre esos actores influyen las instituciones y las costumbres políticas de cada país. Esta interacción es el tema del presente informe, cuyo enfoque combina análisis comparativos del conjunto de sistemas presidenciales latinoamericanos con diversos estudios de países y sectores. Las instituciones y las prácticas políticas ayudan a explicar por qué las reformas son duraderas en algunos países, por qué algunos países pueden cambiar fácilmente las políticas que no dan buen resultado o por qué algunos pueden adaptarse mejor cuando las circunstancias lo exigen.

Las instituciones y las costumbres políticas no son los únicos factores que influyen en la calidad de la política económica y social. La historia, las convicciones y las actitudes de los ciudadanos, así como los líderes, son igualmente decisivos. En este informe se reconocen dichos factores, a pesar de que no se hace justicia a estos aspectos idiosincrásicos, aunque igualmente importantes, del desarrollo de cada país.

En nuestra calidad de gerentes del Departamento de Investigación y del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, que se encargaron de la producción de este informe, tenemos el agrado de someterlo a la consideración del público. Aunque el informe no refleja necesariamente las opiniones del Banco o de sus directivos, deja traslucir el entorno de apertura intelectual, análisis y debate que ha caracterizado a la institución. Desearíamos agradecer a Enrique V. Iglesias, ex Presidente del BID, por fomentar ese entorno y por su interés en este informe. Confiamos en que los gobiernos, los políticos y los estudiantes del desarrollo encuentren en estas páginas razones para perseverar en sus esfuerzos orientados a construir sociedades más prósperas, justas, equitativas y democráticas.

Guillermo Calvo
Economista Jefe y Gerente
del Departamento de Investigación

Carlos M. Jarque
Gerente del Departamento
de Desarrollo Sostenible

Índice

Prefacio v

Nota de agradecimiento ix

PRIMERA PARTE. Panorama y metodología

Capítulo 1
Panorama general 3

Capítulo 2
Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas 11

SEGUNDA PARTE. Actores y escenarios del proceso de formulación de políticas

Capítulo 3
Los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes 27

Capítulo 4
El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial 65

Capítulo 5
Actores de la sociedad civil 97

TERCERA PARTE. El proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas

Capítulo 6
Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas 139

Capítulo 7
La formulación de políticas en diferentes países 169

CUARTA PARTE. El proceso de formulación de políticas en acción

Capítulo 8
El arte de la política tributaria 201

Capítulo 9
La politización de los servicios públicos 221

Capítulo 10
Dos clases de políticas educativas 241

Capítulo 11
Descentralización, procesos presupuestarios y efectos de retroalimentación 265

QUINTA PARTE. Conclusiones

Capítulo 12
Nueva óptica para el futuro 277

Apéndice de datos 283

Referencias 301

Lista de siglas 313

Nota de agradecimiento

Progreso económico y social en América Latina es la publicación estrella del Banco Interamericano de Desarrollo. Este número es una producción conjunta del Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible, coordinada por Luis Estanislao (Koldo) Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne, así como Ernesto Stein y Mariano Tommasi, que fueron los líderes del proyecto en general. Carlos Scartascini colaboró con el equipo coordinador en diferentes instancias del proyecto. Nancy Morrison se ocupó de la corrección del informe con la colaboración de Rita Funaro, integrante del comité de redacción. Carlos Andrés Gómez-Peña, asistente del proyecto, completó el equipo coordinador.

Los autores principales, por capítulo, son:

Capítulo 1: Eduardo Lora, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, con la colaboración de Koldo Echebarría.

Capítulo 2: Ernesto Stein y Mariano Tommasi, con la colaboración de Koldo Echebarría.

Capítulo 3: Mark Payne, basándose en trabajos de Mark Jones (partidos políticos), Sebastián Saiegh (legislaturas) y Mark Payne (presidentes), con la colaboración de Ernesto Stein.

Capítulo 4: Mark Payne y Koldo Echebarría, basándose en trabajos de Cecilia Martínez-Gallardo (gabinetes), Laura Zuvanic y Mercedes Iacoviello (organismos públicos), Francisco Monaldi (gobiernos subnacionales) y Mariana Sousa (poder judicial), con la colaboración de Carlos Scartascini y Gabriel File.

Capítulo 5: Mark Payne y Koldo Echebarría, basándose en trabajos de Ben Ross Schneider (empresas), Sallie Hughes (medios de comunicación), María Victoria Murillo (sindicatos), María Mercedes Mateo y Koldo Echebarría (movimientos sociales), y Javier Santiso y Laurence Whitehead (actores del conocimiento).

Capítulo 6: Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

Capítulo 7: Ernesto Stein y Mariano Tommasi.

Capítulo 8: Eduardo Lora, Mauricio Cárdenas y Valerie Mercer-Blackman.

Capítulo 9: Mario Bergara y Andrés Pereyra.

Capítulo 10: Juan Carlos Navarro.

Capítulo 11: Gabriel Filc, Carlos Scartascini y Ernesto Stein.

Capítulo 12: Koldo Echebarría.

Apéndice de datos: Laura Clavijo.

Además, Lee J. Alston, Cristóbal Aninat, Raquel Ayala, Mauricio Cárdenas, Juan Carlos Cortázar, Eric Coyoy Echeverría, Robert Daughters, Carlos González Tablada, Roberto Junguito, Fabrice Lehoucq, John Londregan, Gustavo Márquez, Daniel Maceira, Andrés Mejía Acosta, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, Patricio Navia, Mónica Pachón, Carlos Pereira, Juan Cruz Perusia, Gustavo Porras Castejón, Rosa Tock Quiñónez,

Joaquín Vial y Raquel Zelaya Rosales facilitaron material informativo. Carlos Andrés Gómez-Peña, Laura Clavijo, Carolina Mandalaoui y María Miyar Busto colaboraron en la investigación general, en tanto que Valentina Calderón, Eric Cárdenas, Ian Cox, Arturo Harker, Elton Mancilla, Luis Daniel Martínez, Mariela Semidey, Aimee Verdisco y Juan Vázquez-Zamora proporcionaron asistencia adicional en la tarea de investigación.

Muchas otras personas participaron en la preparación del informe, entre ellas Manuel Agosin, Pablo Alonso, Euric Bobb, Fernando Carrillo-Flórez, Eduardo Fernández-Arias, Edmundo Jarquín, Phil Keefer, Jaime Millán, Gina Montiel, Esteban Piedrahita y Pablo Spiller. Los autores agradecen también a muchos otros funcionarios del Banco que asistieron a talleres internos y aportaron comentarios sobre documentos de información, así como a los 166 expertos en políticas de 20 países que respondieron a la encuesta sobre la capacidad del Estado.

La Asesoría de Relaciones Externas del BID se encargó de la producción editorial del informe, bajo la coordinación de Dan Martin y Rafael Cruz. Los traductores fueron Álvaro Correa, Stella Covre, Roberto Donadi, Gabriel Dobson, Larry Hanlon, Paula Irisity y John Dunn Smith. La corrección de textos estuvo a cargo de Cathy Conkling-Shaker, Gerardo Giannoni, Julia Gomila, Michael Harrup, Nancy Morrison, Claudia Pasquetti, John Dunn Smith y Elisabeth Schmitt. Del diseño de la portada, el diseño gráfico y la composición tipográfica se encargaron Leilany Garron y Dolores Subiza; la composición tipográfica en español la realizó Sandra Reinecke.

Las ideas y opiniones expresadas en este informe son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Presidente o su Directorio Ejecutivo.

Primera parte

Panorama y metodología

La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público... Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio gobierno.

Fernando Henrique Cardoso,
Discurso pronunciado en la CEPAL en agosto de 2003

Capítulo 1

Panorama general

Los importantes problemas que enfrentamos hoy no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos.

—Albert Einstein

Más allá de las políticas tecnocráticas

La historia del desarrollo económico y social de América Latina está dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas: formas simplificadas de entender cómo funcionan la economía y la sociedad que ofrecen a los gobiernos distintas alternativas para las políticas que han de adoptar. América Latina se las ha tenido que ver con distintos y sucesivos paradigmas, desde el desarrollo autárquico de la posguerra, dirigido por el Estado, hasta la disciplina macroeconómica y la liberalización del comercio exterior que proponía el Consenso de Washington en los años noventa. Como ocurre con otros paradigmas, la región ha perdido entusiasmo por el Consenso de Washington y se encuentra ahora en búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad.

En este informe se cuestiona la lógica de esta búsqueda. La Fuente de la Eterna Juventud y El Dorado eran fantasías, como también lo son las fórmulas mágicas para acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza. Ciertas ideas sencillas pueden ayudar a movilizar la sociedad, pero rara vez son suficientes para entender los procesos del cambio fundamental. Lamentablemente, no hay atajos para llegar a la Tierra Prometida del desarrollo sostenible y la prosperidad para todos.

En ediciones previas de este informe se han analizado varios aspectos de la reforma económica, social e institucional y los pros y contras de las diversas opciones de políticas. Lo que queda claro es que cualquiera fuere el ámbito de la política, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias; la eficacia de las medidas de política dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política. Por lo tanto, en lugar de centrarse en el contenido y la orientación de determinadas políticas, este informe se centra en los procesos cruciales que dan forma a las políticas, las

ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución y las sustentan en el tiempo. Se parte de la premisa de que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas.

Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política. En este informe se sostiene la idea de que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables. Si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo que existe entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas.

Este estudio, al igual que la investigación y el análisis en los que se basa, presenta una observación detallada de los mecanismos institucionales y sistemas políticos que operan en América Latina, y de la manera en que dan forma a las funciones y los incentivos de diferentes actores (algunos de ellos políticos profesionales, otros miembros de la sociedad civil) que participan en el proceso de formulación de políticas (PFP). Seguidamente se analiza la manera en que este proceso contribuye a configurar los resultados que se obtienen de la aplicación de esas políticas y se examina con detenimiento la economía política de países y sectores específicos: la dinámica entre la política y la economía, que es fundamental para el desarrollo de una nación.

Asimismo, en este trabajo se presenta un marco conceptual del proceso de formulación de políticas que ayuda a entender las complejas variables e interacciones que entran en juego cuando se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política. En conjunto, el marco conceptual, la investigación de base, los estudios de casos y el análisis realizado en el informe contribuyen a mostrar que, si bien pueden producirse algunos cambios que valen la pena, no toda reforma es política o institucionalmente factible.

Se espera que este estudio resulte útil para quienes participan en los procesos de formulación de políticas y desean comprender las limitaciones y el potencial de las políticas públicas y los intentos de reforma. No obstante, el informe no ofrece recetas ni pociones mágicas. Por el contrario, es una advertencia para quienes creen que las posibilidades de éxito de una medida de política pueden juzgarse de manera abstracta, a partir de sus atributos teóricos o técnicos, sin considerar el contexto institucional, político y cultural en el que se aplica.

Este trabajo no abarca países con sistemas parlamentarios. La conformación institucional básica de estos países es diferente de la de los países de América Latina con sistemas presidenciales. Los primeros no solo tienen regímenes políticos que operan con reglas formales distintas, sino que también han heredado de su tradición institucional sistemas partidistas, burocracias profesionales y sistemas judiciales que difieren de los que imperan en el resto de los países de América Latina. El estudio de las instituciones, los PFP y los resultados de la política pública aplicada en estos países constituye un paso muy importante en el programa de investigaciones. Este próximo paso ya ha comenzado con un examen de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en Jamaica, que se esboza en el recuadro 3.1 (capítulo 3).

Un paisaje variado

Durante los últimos 15 años América Latina ha experimentado con una amplia gama de políticas y reformas. Si bien en muchos casos estas respondían a orientaciones semejantes, el éxito de las reformas y, en términos más generales, la calidad de las políticas públicas, han variado considerablemente.

- Mientras que algunos países pueden mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros experimentan cambios frecuentes en las políticas que aplican, lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno.
- Mientras que algunos países pueden adaptar sus políticas rápidamente a los cambios de las circunstancias externas o innovar cuando las políticas no dan resultados, otros países reaccionan lentamente o con grandes dificultades y mantienen políticas inadecuadas durante largos períodos.
- Mientras que algunos países pueden implementar y hacer cumplir en forma efectiva las políticas promulgadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, en otros la calidad de la implementación es muy deficiente.
- Mientras que algunos países adoptan medidas de política que se centran en el interés público, en otros las políticas están plagadas de tratamientos especiales, procedimientos irregulares y exenciones.

¿Por qué esta variación? ¿Qué es lo que determina la capacidad para diseñar, aprobar y ejecutar políticas públicas eficaces? Para responder a esta pregunta, este trabajo adopta un enfoque ecléctico e interdisciplinario, que se describe en el capítulo 2, y que toma conceptos de la economía y de las ciencias políticas. Asimismo, el informe se basa en una serie de estudios de base realizados por una red de investigadores de toda América Latina, que permiten comprender la forma en que operan los PFP y su impacto en los resultados que se obtienen. Este material de base incluye:

- Estudios detallados de la manera en que operan las instituciones políticas y los procesos de elaboración de medidas de política en 13 países.
- Estudios que se centran en el papel de los diferentes actores (legisladores, partidos políticos, presidentes, el sector empresario, medios de comunicación y otros) que participan en diferentes instancias del proceso de formulación e implementación de políticas.
- Estudios comparativos que se centran en el vínculo entre los PFP y los resultados de política pública en diferentes sectores específicos, como educación, salud pública, protección social, descentralización, procesos presupuestarios y política fiscal, así como la privatización y regulación de los servicios públicos.

Este informe también aprovecha los resultados de un esfuerzo de investigación que culminó en 2002 en la publicación de *La política importa,* realizada por el Banco Inte-

ramericano de Desarrollo (BID).[1] En ese libro se trataban principalmente los efectos de distintos mecanismos de instituciones democráticas en una definición amplia de gobernabilidad democrática. Se centraba, una por una, en varias dimensiones institucionales de los sistemas democráticos (como los sistemas de elecciones legislativas).

Este informe es parte de una labor ulterior, que se centra más explícitamente en el proceso de formulación de políticas y en las características de las políticas públicas que resultan de las diferencias de los entornos en los que se elaboran. En lugar de analizar una por una las características institucionales, se consideran los efectos interactivos de múltiples reglas institucionales sobre las prácticas políticas, así como el efecto de estas prácticas sobre la elaboración de las medidas de política.

Como se adopta un enfoque sistémico, en este informe no se evalúa el comportamiento de los responsables de formular o ejecutar políticas, lo que no implica dejar de lado el importante papel que desempeñan el liderazgo y la competencia de los actores públicos en los resultados de las políticas adoptadas. El enfoque sistémico trata sencillamente de entender las limitaciones y los incentivos que condicionan las acciones de presidentes, legisladores, jueces, funcionarios públicos y otros actores que participan en el PFP.

Dado que se hace hincapié en interacciones complejas, parte de la agenda de investigación en que se apoya este estudio está enfocada en países específicos, y tiene una fuerte orientación histórica. Un resultado de esta agenda de investigación fue el proyecto *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes,* llevado a cabo bajo los auspicios de la red de estudios *Latin American Research Network* del BID.[2]

Este informe da un paso más en este programa de trabajo. Analiza con un enfoque comparativo entre países las funciones y características de los principales actores y escenarios del PFP. Elabora *nuevos indicadores* de características de las medidas de política y de algunas propiedades de los sistemas políticos y presenta *casos comparativos* en diferentes esferas de políticas.

Esta publicación deberá tomarse como un paso más dentro de una agenda de investigación en curso. Plantea más preguntas de las que responde. A diferencia de ediciones previas del *Informe Progreso Económico y Social en América Latina,* que presentaban la culminación de varios años de estudios, en esta ocasión se busca más bien plantear un nuevo enfoque, para provocar la discusión pública del tema. La investigación y el análisis continuarán. En el resto de este capítulo se resumen los mensajes principales del trabajo realizado hasta la fecha.

---

[1] Payne et al. (2002).

[2] Los resultados del proyecto, que se benefició del aporte de profesionales y académicos de varias disciplinas, pueden verse en http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82.

Mensajes principales

Del informe de este año se pueden extraer 10 mensajes principales.

1. ¡Los procesos son importantes!

El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política (el proceso de formulación de políticas o PFP) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopten en favor del interés público.

2. Hay que tener cuidado con las recetas de política universales que supuestamente operan con independencia del tiempo y del lugar en que son adoptadas.

La experiencia reciente recogida en países de América Latina con las reformas del Consenso de Washington demuestra que existen reformas con orientación y contenido similares que pueden acarrear resultados muy diversos. Uno de los peligros que puede correrse al propugnar la adopción de recetas universales —y una de las motivaciones fundamentales de este informe— es que las políticas no se adoptan ni se ejecutan en el vacío, sino que deben operar dentro del contexto de las instituciones políticas del país. Estas instituciones, así como los procesos de formulación e implementación de políticas que dichas instituciones a su vez ayudan a conformar, pueden tener una profunda incidencia en el éxito o el fracaso de cualquier medida de política.

3. Ciertas características clave de las políticas públicas pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido u orientación.

El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política "ideal" que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política "subóptima" estable y debidamente implementada. En este estudio se examinan seis de esas características clave: *estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia*. Estas características clave inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países.

4. Los efectos de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas solo pueden entenderse de manera sistémica.

Los PFP son muy complejos debido a la multiplicidad de actores con diversas facultades, horizontes temporales e incentivos que participan en ellos, la gran variedad de ámbitos en los que interactúan, y la diversidad de reglas de juego que pueden repercutir sobre la manera en que se opera. Centrarse solo en unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país cuenta con un sistema presidencial o parlamentario, o si las reglas electorales se refieren a la pluralidad o a la representación proporcional) llevaría a una comprensión muy fragmentada e insatisfactoria de estos procesos. Para poder entenderlos plenamente es necesario considerar la configuración institucional de manera sistémica o de "equilibrio general".

5. Las propuestas de reforma política e institucional basadas en grandes generalizaciones no constituyen una buena estrategia de reforma.

Un corolario del punto precedente es que los méritos de los cambios potenciales de las reglas políticas e institucionales deben considerarse con mucho cuidado, a fin de entender claramente cómo encajan esas reglas dentro de la configuración institucional más amplia. Las generalizaciones sobre los méritos de diferentes regímenes políticos, sistemas electorales o adjudicación constitucional de facultades entre los distintos poderes no resultan muy útiles. Una óptica del equilibrio parcial que subraye la importancia de una dimensión institucional única puede dar lugar a reformas institucionales y de políticas mal orientadas. Para poder formular propuestas adecuadas de reforma de políticas y de reformas institucionales, debe satisfacerse el requisito previo y fundamental de comprender cómo operan en general la política y los procesos de formulación de políticas en cada país específico, con su propia trayectoria histórica.

6. Las reformas de política o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán tratarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

Las reformas de política a menudo tienen efectos de retroalimentación sobre el mecanismo de formulación de políticas. En algunos sectores, estos efectos probablemente alteren lo que ocurre en materia de políticas en cada sector específico al crear nuevos actores o al cambiarles las reglas de juego. Pero algunas reformas (sobre todo en sectores como la descentralización, los procesos presupuestarios o la administración pública) pueden tener un impacto mucho más amplio y modificar la dinámica del PFP del país. Las reformas de políticas o institucionales que tienen importantes efectos de retroalimentación sobre el PFP deberán considerarse con especial cuidado, entendiendo sus ramificaciones potenciales.

7. La capacidad de los actores políticos para cooperar a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

Son múltiples los actores —como políticos, administradores y grupos de interés— que operan en diferentes momentos del PFP. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surja un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores.

8. 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.

- ***Partidos políticos bien institucionalizados (especialmente partidos con orientaciones nacionales y programáticas).*** Los partidos institucionalizados y programáticos tienden a ser actores congruentes en las políticas de largo plazo. Un sistema político con un número relativamente pequeño de partidos (o coaliciones) institucionalizados tiene más probabilidades de generar cooperación intertemporal y de propiciar una orientación consensual y sostenida de las políticas en cuestiones cruciales (políticas de Estado).
- ***Una legislatura con una sólida capacidad para elaborar políticas.*** Las políticas tienden a ser mejores cuando las legislaturas desarrollan la capacidad para elaborarlas y participan constructivamente en la formulación de políticas nacionales, en lugar de adoptar un papel subordinado, en el que solo refrendan automáticamente los deseos del Poder Ejecutivo.
- ***Un Poder Judicial independiente.*** Un Poder Judicial independiente y eficaz puede ser un facilitador que promueva la negociación entre los actores políticos al hacer cumplir obligaciones derivadas de sus compromisos y al garantizar que ninguno de los actores exceda los límites que le imponen la Constitución y la ley.
- ***Una administración pública bien desarrollada.*** Una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas.

9. 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.

Los incentivos de políticos profesionales como presidentes, legisladores y líderes de partidos (así como su interacción con el resto de la sociedad) son cruciales para el funcionamiento de las instituciones. Para mejorar la capacidad de acción del Congreso es necesario que los legisladores cuenten con incentivos para desarrollarla. Se necesita mucho tiempo para construir un sistema judicial independiente, pero puede destruirse de un día para el otro. La adopción de las mejores leyes de administración pública del mundo no dará resultados si al cubrirse los puestos burocráticos, el clientelismo sigue siendo una moneda importante empleada por los políticos para recompensar a los miembros de su partido.

10. El liderazgo, si es funcional, puede ser una fuerza vital para el desarrollo institucional.

Los líderes políticos pueden desempeñar una función vital como catalizadores en el desarrollo de las instituciones. El liderazgo funcional puede alentar procesos deliberativos que permitan que las políticas y las instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. No obstante, el liderazgo también puede ser disfuncional: en lugar de contribuir al desarrollo institucional, los líderes disfuncionales pueden generar el efecto opuesto. Su acumulación de poder les permite lograr que se hagan las cosas, sí, pero a costa del debilitamiento de las instituciones.

IDB BOOKS

ORDER FORM
(please print)

Name: _____ Organization: _____

Mailing Address: _____ Country: _____

Telephone: _____ Fax: _____ E-mail: _____

Method of payment: Credit card or check, in U.S. dollars, drawn on a U.S. bank and payable to IDB Bookstore. Amount must cover price plus shipping costs.

☐ Check ☐ American Express ☐ Visa ☐ MasterCard Expiration date: _____

Card no. _____ Signature: _____

Shipping address (if different from name and address shown above):

Name: _____ Organization: _____

Mailing Address: _____ Country: _____

Telephone: _____ Fax: _____ E-mail: _____

Book Price: $29.98
Shipping Price: In the United States and Canada, please add $4.00 for the first book and $1.00 for each additional book. Outside the U.S. and Canada, please add $8.00 for the first book and $4.00 for each additional book.

Number of Books	ISBN	Title	Total in US$
	1-59782-010-5	THE POLITICS OF POLICIES	$29.98
		Subtotal	
		Shipping	
		Total	

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK
IDB Bookstore
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Tel. (202) 623-1753
Fax (202) 623-1709
idb-books@iadb.org

Check our website
www.iadb.org/pub
for a complete list of distributors in Latin America and Europe.