

Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas

El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales.

Un enfoque tecnocrático para abordar la formulación de políticas considera que las políticas son elegidas por formuladores de políticas benévolos. Todo aquel interesado en fomentar mejores resultados sociales tendría simplemente que identificar políticas que los generaran y comunicarlas a los responsables de la formulación de políticas. En el capítulo 1 se advirtió sobre los peligros que implica un enfoque de este tipo, el cual, entre otros defectos, considera a las políticas como exógenas, esto es, que se originan fuera del sistema. Este estudio examina los procesos por los cuales los países discuten, deciden e implementan políticas públicas. Por consiguiente, considera que las políticas (así como también algunas de sus características) son en gran medida endógenas. Las políticas resultan del proceso de formulación de políticas (FPF). Este informe se centra en las características y en los factores determinantes de los PFP, haciendo particular hincapié en el funcionamiento de las instituciones políticas.

Si bien este estudio se centra en instituciones y procesos, no por eso niega la influencia de otras variables, más estructurales, en las configuraciones de los sistemas de gobierno, en el PFP y en las mismas políticas. Las estructuras económicas y sociales generan distintas configuraciones de actores, según el país y la época; estos actores económicos y sociales influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones. Los estudios de país que sirvieron de base para este informe prestan atención al importante papel que juegan dichas estructuras en cada caso.¹ Por ejemplo, la historia de la formulación de políticas en Venezuela no se puede comprender si no se hace referencia

¹ Dichos estudios se realizaron en el marco del proyecto de la Red Latinoamericana de Investigación del BID sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de política (www.idb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82).

a la economía política de una economía petrolera. Del mismo modo, la formulación de políticas en Argentina no se puede comprender si no se hace referencia a las complejas relaciones entre el gobierno nacional y las provincias, las cuales a su vez se ven afectadas no sólo por las instituciones formales de esa república federal, sino también por las estructuras económicas y sociales que subyacen en todo el país.

Estas importantes fuerzas subyacentes no pueden ser ignoradas por quien intente comprender (y mucho menos influenciar) el funcionamiento de estos sistemas políticos. Ya que es imposible hacer todo de una vez, este informe se centra principalmente en los aspectos de esos complejos sistemas políticos que se relacionan más directamente con las instituciones políticas y de formulación de políticas, ya sean formales o informales.² Este es un enfoque particularmente oportuno, dado que en las últimas décadas los procesos de democratización de la mayoría de los países latinoamericanos hicieron crecer la importancia de las instituciones políticas, y dado que tales instituciones son objeto de numerosos debates (y, en algunos casos, reformas) en muchos países de la región.

El funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo pasaron a ser una preocupación central tanto en los círculos internacionales de políticas como en los académicos. Durante mucho tiempo la capacidad institucional se percibió mayormente como un “residuo no explicado”.³ El desarrollo se concebía principalmente como una función de la acumulación de capital, partiendo del supuesto implícito de que la capacidad institucional seguiría a los recursos. Las instituciones eran consideradas como las organizaciones formales encargadas de implementar las políticas y los proyectos. Como lo señaló Arturo Israel: “El desarrollo institucional era un problema de todos, pero no era el problema de nadie”.⁴

La ineficacia de las políticas y de las inversiones, a la que llevó la falta de capacidad institucional, desacreditó esa opinión algo desdeñosa de las instituciones y generó un clima bastante pesimista sobre la posibilidad de superar las debilidades institucionales. Este giro fue una de las razones que condujeron a un cambio de paradigma hacia los mercados, para alejarse de las distorsiones producidas por el Estado.

Las dificultades enfrentadas por los países del antiguo bloque soviético en su transición hacia una economía de mercado y el éxito relativo de los “tigres” asiáticos centraron nuevamente la atención en la función de las instituciones en el desarrollo. Este renovado interés fue influenciado por los avances conceptuales y analíticos del llamado *neoinstitucionalismo*, amplio concepto que abarca distintas corrientes de pensamiento en varias disciplinas (como economía, sociología, historia y derecho) y que hace hincapié en el papel central de las instituciones para explicar el comportamiento social, económico y político. En el área de la economía, el historiador económico Douglass North fue pionero en formular nuevas ideas sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo.⁵ Estos estudios “neoinstitucionales” han destacado el hecho de que las propias instituciones

² En el capítulo 5 se abordan algunos aspectos del papel que juegan algunos actores sociales informales clave en el proceso de formulación de políticas (PPF).

³ Hirschman (1967).

⁴ Israel (1987).

⁵ Véase, por ejemplo, North (1990). Shirley (2005) presenta una excelente reseña de los trabajos publicados sobre el tema.

(económicas y políticas) son siempre, en algún momento, producto de la elección humana. Algunas de las líneas de investigación actuales más dinámicas remontan el origen de las instituciones a las épocas coloniales.⁶

Este informe presenta un punto de vista intermedio con respecto al tema de la endogeneidad o exogeneidad de las instituciones. Sus autores reconocen que las instituciones son endógenas con respecto a acuerdos y acontecimientos pasados y, en cierta medida, a las configuraciones más recientes del poder político, a las estructuras socioeconómicas y a otros factores determinantes básicos. Este estudio se centra en el *impacto* que tienen determinadas configuraciones de las instituciones políticas sobre los PFP y, por lo tanto, sobre las políticas. Las instituciones políticas son objeto de debates e incluso de reformas en muchos países de la región. Estos debates no son únicamente ejercicios de poder. En cambio, se alimentan de discusiones acerca de los posibles efectos de una reforma sobre las prácticas y los resultados de la política. Por eso, en este estudio se intenta tomar una posición intermedia, para que haya una mayor conciencia sobre la importancia de las prácticas y las instituciones políticas en el PFP, pero sin caer en una visión totalmente determinista según la cual todo lo que sucede está determinado por fuerzas absolutamente fuera del control de los actores individuales o colectivos. El liderazgo puede ser a veces una fuerza extraordinaria en el proceso político, pero sus posibilidades e implicaciones están estrechamente ligadas al marco institucional (véase el recuadro 2.1).

El informe se propone guiar y orientar a políticos, responsables de la formulación de políticas, organizaciones y otros actores sociales interesados en participar en el debate sobre el mejoramiento de las políticas y de las instituciones para fortalecer los objetivos de desarrollo. Quizás una mayor conciencia sobre los PFP y su base institucional permita fomentar, formular e implementar reformas de políticas que tengan más posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo deseados, dadas las instituciones y las prácticas políticas particulares de cada país. También podrá animar las discusiones sobre la reforma de instituciones políticas.

Para analizar estos temas, el informe se basa en una amplia serie de estudios de ciencia política acerca de los efectos de arreglos institucionales alternativos en numerosos resultados políticos y de política.⁷ Entre las alternativas se encuentran, por ejemplo, si el régimen político es presidencial o parlamentario, si el Estado es centralizado o descentralizado, si el sistema electoral es mayoritario o proporcional, si hay muchos o pocos partidos y si son fuertes o débiles, si las organizaciones empresariales, los sindicatos y los medios de comunicación participan activamente en los procesos políticos, si la burocracia es meritocrática o clientelista.⁸ Dado que cada país presenta una configuración específica de todas las importantes características mencionadas y muchas otras, este

⁶ Véase, por ejemplo, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002).

⁷ Estas discusiones también han sido planteadas por economistas en trabajos relevantes del área de economía política. Por ejemplo, Persson y Tabellini (2000, 2003) estudian el impacto de distintas formas de gobierno y leyes electorales sobre numerosos resultados de política fiscal.

⁸ En la parte II se proporcionan referencias de estos trabajos y se resumen algunas conclusiones relevantes para este estudio. Dado que la mayor parte de los documentos de base se ha centrado en las democracias presidenciales de América Latina, en este informe no se hace hincapié en la distinción entre parlamentarismo y presidencialismo.

Recuadro 2.1**El papel del liderazgo en los procesos políticos**

Un liderazgo funcional renueva las instituciones. Un liderazgo disfuncional las “desinstitucionaliza”, ya que la acumulación de poderes en una sola persona debilita las instituciones.

La función de liderazgo –la capacidad de influir eficazmente en el logro de determinados objetivos– juega un rol de importancia fundamental en los procesos políticos, sobre todo en épocas críticas. Dado el rol central del liderazgo en dichos procesos, ha habido cierta tendencia a considerar a la política más como una cuestión de interacción de personalidades, que como una interrelación de incentivos institucionales. El presente informe insta a observar detenidamente la interrelación entre las instituciones, los jugadores, las reglas del juego y los incentivos. No obstante, es importante tener presente las implicaciones que puede tener el comportamiento de líderes individuales.

El liderazgo es la capacidad que tienen los individuos para ejercer una influencia que vaya más allá del alcance de su autoridad formal. Supone, además, una combinación de propósito, de compromiso y de capacidad para relacionarse en el ámbito personal que produce resultados más allá de los esperados dado el normal funcionamiento de las instituciones. El liderazgo se demuestra a través de distintos tipos de comportamiento, muchos de ellos simbólicos. Pero el liderazgo puede ser funcional o disfuncional y, por lo tanto, puede generar efectos muy distintos en la estructura institucional y en la calidad de las políticas.

El liderazgo funcional facilita la cooperación y las negociaciones intertemporales que mejoran la calidad de la política pública. El valor del liderazgo se aprecia mejor en épocas de cambio, cuando surgen desequilibrios que alteran el efecto de las reglas sobre los incentivos de los actores y generan oportunidades para llevar a cabo una reforma institucional. Los líderes funcionales, si han de ejercer influencia y poder para contener tensiones en tiempos de crisis, necesitan dirigir el cambio hacia la renovación de los marcos institucionales. La región ofrece muchos ejemplos de corrientes positivas de ese tipo durante la transición a la democracia. Los recientes cambios de gobierno en países como Brasil, México y Uruguay, considerados como momentos decisivos en los procesos políticos de esos países, representan un ejercicio de liderazgo, tanto por parte de los gobiernos salientes como de los entrantes, que institucionaliza nuevas reglas de juego.

En una democracia, el liderazgo funcional rara vez se puede atribuir a un único individuo. La democracia está vinculada con múltiples líderes, quienes actúan como catalizadores del proceso deliberativo que permite que las políticas y las instituciones se adapten a las demandas de una sociedad abierta. Uno de

Recuadro 2.1**Continuación**

los desafíos que enfrentan estos líderes es la articulación de las motivaciones políticas y técnicas para producir políticas de alta calidad. La región tiene una rica experiencia con este tipo de liderazgo, tanto en el ámbito nacional como subnacional, donde ciudades como Bogotá y Montevideo gozaron de liderazgos innovadores y constructivos.

El liderazgo disfuncional es de otra índole: una única persona puede dominar. Los efectos perversos que provoca, si bien pueden esconderse al principio detrás del carisma de un líder particular y de su ejercicio efectivo del poder, al final salen a la luz. La característica fundamental de un liderazgo disfuncional es que “desinstitucionaliza”, ya que la acumulación de poder en un solo individuo debilita las instituciones. Existe un riesgo significativo de que la acumulación de poder sin ningún tipo de control pueda conducir a un gobierno arbitrario y a la corrupción.

En épocas de crisis, los líderes disfuncionales pueden atraer al público de manera irresistible: se presentan como si tuvieran respuesta para todos los problemas, al tiempo que prometen evitarle a la sociedad entera y a cada uno de los ciudadanos tener que afrontar sus propios problemas, responsabilizándose por ellos. Esta interacción entre el magnetismo de un líder y el escape de la realidad de sus seguidores ha conducido históricamente hacia políticas peligrosas.

informe hace hincapié en las interacciones entre todas esas variables. Como se muestra en varios ejemplos en los capítulos siguientes, dichas interacciones son no-aditivas, es decir: el efecto de una determinada regla o característica institucional depende de todo el conjunto de reglas y características institucionales.

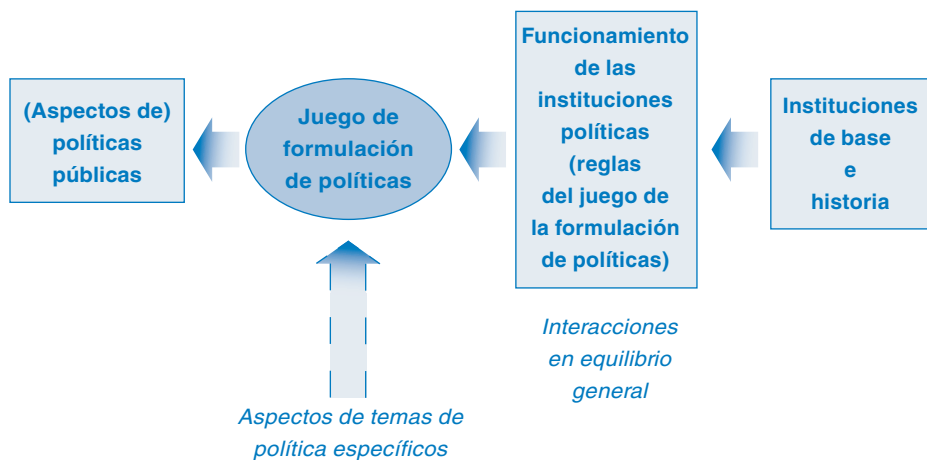
El enfoque metodológico⁹

Este estudio adopta un enfoque más bien ecléctico, inspirándose para ello en diversas disciplinas, pero también presenta un marco conceptual, que se describe brevemente a continuación. La representación gráfica del marco puede verse en el gráfico 2.1. Para ser fieles a la metodología, y para facilitar la exposición, conviene empezar con la variable dependiente (algunos as-

Este marco conceptual considera a las políticas públicas como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo.

⁹ Una descripción ampliada de este marco se encuentra en Spiller, Stein y Tommasi (2003), el documento metodológico para el proyecto sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de política del BID.

Gráfico 2.1 Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de políticas



Fuente: Spiller y Tommasi (2003).

pectos clave de las políticas públicas) para llegar a los factores políticos e institucionales que las determinan.

Características de las políticas públicas: la variable dependiente

La formulación de políticas públicas es una tarea compleja. Concretar una determinada "reforma de política" es un proceso que involucra a muchos actores a través de las varias fases del proceso de formulación de políticas. Se requieren acciones específicas de parte de los agentes económicos y sociales y por lo tanto se necesitan diversas formas de cooperación, y confianza en la durabilidad de la política, y otras características semejantes. Esto es, a los efectos de que sus resultados sean efectivos, las políticas requieren mucho más que un momento mágico en el que se alinean las estrellas para introducir "la política correcta".

No existe una lista única de políticas universales "correctas". Las políticas son respuestas contingentes al estado de situación de un país. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento. En algunos casos, algunas características particulares de las políticas o los detalles de su implementación pueden importar tanto como la orientación general de esa política. Por ejemplo, Dani Rodrik analizó seis países en los que se implementó una serie de políticas que compartían el mismo título genérico de "subsidio

a las exportaciones”, pero con diferentes grados de éxito.¹⁰ Rodrik atribuye esos éxitos a aspectos tales como la coherencia con la cual se implementó la política, quién estaba a cargo, la forma en que la política fue empaquetada (o no) junto con otros objetivos de política y cuán predecible era el futuro de la política.

Una característica importante de las políticas, que ha sido reconocida ampliamente en estudios recientes sobre macroeconomía, política comercial, regulación y otras áreas de la economía, es su credibilidad.¹¹ Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes, antes de decidir sus respuestas, toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión. Como lo explica Rodrik, en referencia a la reforma comercial, “no es la liberalización del comercio per se sino la liberalización *creíble* del comercio lo que puede generar ganancias de eficiencia. La predictibilidad de los incentivos creados por el régimen comercial puede ser más importante que la *estructura* misma de esos mismos incentivos. En otras palabras, un conjunto de incentivos que generan ciertas distorsiones, pero que son *estables* pueden dañar menos el rendimiento económico que una serie de incentivos adecuados pero inciertos e inestables, generados por un proceso de reforma comercial que carece de credibilidad”.¹²

Por estas razones, los resultados de política que se intentan explicar en este informe no son los contenidos ni el tipo de política (por ejemplo, si determinados impuestos son altos o bajos), sino más bien ciertas características o aspectos clave de las políticas públicas que afectan a su calidad. A fin de llevar la metodología a la práctica, este estudio define e intenta medir varias de esas características, que se enumeran a continuación, pero futuros estudios deberían identificar e intentar medir otras características relevantes.

Entre las características de las políticas públicas analizadas en este informe se incluyen:

- **Estabilidad:** cuán estables son en el tiempo.
- **Adaptabilidad:** cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- **Coherencia y coordinación:** en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.**
- **Orientación hacia el interés público:** en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público.
- **Eficiencia:** en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

¹⁰ Rodrik (1995).

¹¹ Véanse, por ejemplo, Barro y Gordon (1983), Calvo (1996, Sección V), Drazen (2000, Sección II), Levy y Spiller (1994) y Rodrik (1989).

¹² Rodrik (1989, p. 2). Véanse Calvo (1996, sección V) y Calvo y Drazen (1998) para modelos que formalizan los efectos de las políticas de duración incierta en varios contextos económicos.

Estas características se tratan más detalladamente en el capítulo 6 de este informe, donde también se presentan medidas de las mismas para la mayoría de los países de América Latina, junto con un índice global de la calidad de las políticas públicas (basado en estas seis características). Asimismo, en el capítulo 6 se relaciona la calidad de las políticas públicas con diversas medidas de bienestar y desarrollo económico, y se vinculan esas propiedades de política a variables que definen el funcionamiento de las instituciones políticas.

El proceso de formulación de políticas

La expresión *proceso de formulación de políticas (PFP)* engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. En los sistemas democráticos como los de América Latina, estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos *actores* políticos (o *jugadores*, en la jerga de teoría de los juegos). Entre los jugadores de este *juego* se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos *escenarios*, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales (“la calle”), y pueden ser más o menos transparentes.

El PFP se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos de esos intercambios son consumados de manera instantánea (transacciones inmediatas). En muchos otros casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*). El tipo de transacciones a las que los actores políticos se pueden comprometer dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional. La credibilidad y la capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, así como la naturaleza misma de los intercambios (por ejemplo, apoyo al gobierno en un tema crítico de política pública a cambio de un cargo en la burocracia estatal, o apoyo para una reforma en un área particular de la política a cambio de concesiones en otra área de política), dependen de las *preferencias* y de los *incentivos* de los actores, así como también de las restricciones que estos enfrentan. También dependen de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de otros jugadores. Estos patrones interactivos de comportamiento constituyen lo que en la jerga de la teoría de los juegos se llama *equilibrios*. De este modo, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de políticas.

El comportamiento de los actores políticos en el PFP (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el Parlamento, el sistema de partidos o el Poder Judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos.

Los PFP, así como las políticas, son sumamente complejos. Múltiples actores, con diversas facultades, horizontes e incentivos, interactúan en diferentes escenarios. Existen diferentes reglas de interacción, que pueden influenciar la forma en que se juega el juego. Estas razones hacen que no sea posible comprender enteramente dichos procesos si se pone énfasis solamente en unas pocas características institucionales como, por ejemplo, si el sistema es presidencial o parlamentario o si las reglas electorales son de representación pluralista o proporcional. El marco institucional debe ser entendido en forma sistémica (o, para emplear la jerga económica, en términos de *equilibrio general*).

Sólo se puede lograr adoptar tal punto de vista sistémico a partir de detallados estudios de países, en los que se tomen en cuenta múltiples dimensiones institucionales clave y sus interacciones, así como las dinámicas históricas y culturales (como divisiones fundamentales en la población, valores compartidos y si la democracia ha sido estable o ha sufrido interrupciones constitucionales frecuentes). Esto explica por qué los 13 estudios de países realizados en el marco del proyecto de la Red Latinoamericana de Investigación del BID sobre instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de política cumplen una función tan importante como antecedentes para este trabajo. El capítulo 7 del informe ofrece un panorama del funcionamiento de los PFP en algunos de esos países y transmite una idea de la complejidad del asunto.

A fin de calificar el funcionamiento del PFP en determinados entornos, se plantearon las siguientes preguntas en relación con cada uno de los países estudiados:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?¹³
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?

La información reunida a partir de los estudios de países se complementó con una serie de estudios centrados en el papel comparativo que algunos actores clave juegan en el PFP en toda América Latina. Entre los actores políticos y los escenarios que cubren estos estudios se encuentran partidos políticos y el sistema de partidos, asambleas legislativas, presidentes, gabinetes, burocracias, autoridades judiciales, actores regionales, intereses empresariales, medios de comunicación, sindicatos de trabajadores, movimientos sociales y fuentes de conocimiento técnico (“actores de conocimiento”). Los estudios se centraron en cada caso en los papeles clave (tanto formales como informales) que estos actores juegan en el PFP, sus preferencias, incentivos y capacidades institucionales, y la

¹³ Los horizontes temporales son factores determinantes muy importantes del comportamiento político. Los actores con horizontes de largo plazo tienen más probabilidad de establecer los acuerdos intertemporales necesarios para mantener políticas efectivas. Por el contrario, los actores con horizontes temporales cortos tenderán a maximizar los beneficios políticos y de política de corto plazo, en detrimento del fortalecimiento institucional de largo plazo y de la credibilidad y calidad de las políticas. Este énfasis en los horizontes temporales tiene como fuente destacadas publicaciones sobre economía institucional y su aplicación a la política. Véase, por ejemplo, Dixit (1996), y las referencias allí incluidas.

forma en que interactúan con otros actores en diversos escenarios. Gran parte de esta investigación se ve reflejada en la parte II de este informe.

Procesos de formulación de políticas y resultados de política: el papel de la cooperación

Un elemento clave de este informe es que ciertos aspectos importantes de las políticas públicas dependen de manera fundamental de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, esto es, de su habilidad para cooperar. En entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas públicas tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los shocks políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales cambiantes. Por el contrario, en entornos que dificultan la cooperación, las políticas serán muy inestables (sujetas a vaivenes políticos) o muy inflexibles (incapaces de adaptarse a los shocks socioeconómicos), estarán mal coordinadas y las inversiones en las capacidades del Estado serán menores.¹⁴ ¿Qué condiciones favorecen la cooperación? Los resultados de la teoría de los juegos sugieren que la cooperación es más fácil de lograr si:

- Existen buenas “tecnologías de agregación” de manera que la cantidad de actores que influyen directamente el juego de formulación de políticas sea relativamente pequeña.
- Hay escenarios bien institucionalizados para el intercambio político.
- Los actores clave tienen horizontes temporales de largo plazo.
- Existen tecnologías creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas, tales como una autoridad judicial independiente o una burocracia fuerte, a las cuales se podrían delegar algunas políticas públicas.

Estas condiciones están asociadas con algunas características de los jugadores y escenarios clave, como el Parlamento, el sistema de partidos, el Poder Judicial y la burocracia. Estas intuiciones sobre los factores determinantes de la cooperación guían el análisis de algunos de los principales actores y escenarios en la parte II.

La parte III comienza (en el capítulo 6) con el análisis y la medida de las características de las políticas que constituyen la variable dependiente. En lo que resta del capítulo 6 y en el capítulo 7 se intenta identificar aspectos del funcionamiento del PFP que afectan a esas características de políticas. Siguiendo el marco conceptual analizado anteriormente, las políticas públicas efectivas requieren actores políticos con horizontes temporales relativamente largos, así como escenarios institucionalizados para la discusión, la negociación y el control del cumplimiento de los acuerdos políticos y de políticas. En el capítulo 6 se examinan algunas contrapartes empíricas de esas características: se estudian los incentivos de los ejecutivos, las capacidades de formulación de políticas del Parlamento, la independencia del Poder Judicial y el desarrollo de sistemas de servicio civil, y se los asocia, mediante técnicas estadísticas, a las características de las políticas. En el capítulo

¹⁴ Spiller y Tommasi (2003) desarrollan un modelo de este vínculo entre la cooperación y los aspectos de las políticas públicas, como estabilidad, adaptabilidad y coordinación.

Recuadro 2.2**Un enfoque analítico complementario: jugadores con poder de veto, decisión y determinación**

Otro enfoque, que complementa el planteado en el presente estudio, también destaca las interacciones entre las características de los sistemas de gobierno: el **enfoque de los jugadores con poder de veto**. Este enfoque, propuesto por primera vez por George Tsebelis, se centra en lo que se necesita para reemplazar el statu quo.¹

Para introducir una nueva política, una serie de actores debe aceptar el cambio propuesto. Algunos son individuos, como el presidente; otros son instituciones, como el Parlamento. En los estudios de ciencia política, a estos actores se los conoce como **jugadores con poder de veto**. Cada sistema político tiene una configuración de jugadores con poder de veto, cuya cantidad es variable. Las ideologías de estos jugadores pueden ser diferentes, cooperar puede ser más fácil o más difícil para ellos (los niveles internos de cohesión pueden variar), etc. Estas diversas configuraciones limitan la serie de resultados que podría reemplazar al statu quo. Un grupo particular de jugadores con poder de veto aceptará solo ciertos cambios. Si se consideran aceptables pocas políticas para reemplazar al statu quo, va a ser difícil cambiar la política vigente, es decir, esta política será muy estable.

Gary Cox y Mathew McCubbins tomaron la noción de jugadores con poder de veto y la aplicaron al estudio de algunas características de las políticas.² Estos autores sugieren que uno de los *trade-offs* más importantes en la formulación de políticas públicas es el que existe entre la capacidad para cambiar las políticas (que ellos denominaron “*decisiveness*”, o “capacidad de decisión”) y la capacidad para comprometerse con determinada política una vez que es aprobada (que denominaron “*resoluteness*” o “determinación”). Estos conceptos son similares a algunas características de las políticas sobre las que se hace hincapié en este informe: en particular, la adaptabilidad y la estabilidad.

Las distintas configuraciones institucionales (leyes electorales, cantidad de cámaras, procedimientos legislativos, etc.) dan lugar a diversas configuraciones de jugadores con poder de veto. Los países con más jugadores con poder de veto tenderán a tener más determinación y menos capacidad de decisión. Esto es, les será más difícil cambiar las políticas, pero una vez que lo hagan, se van a comprometer con el cambio.

La cantidad efectiva de vetos aumenta cuando un sistema de gobierno tiene muchos puntos de veto institucionales (“separación de poderes”) y actores políticos con intereses diversos que controlan esos puntos de veto (“separación de propósitos”). Matthew Shugart y Stephan Haggard sugieren vínculos entre las variables institucionales clave (facultades del presidente, de las instituciones legislativas, del federalismo, de las leyes electorales) y distintos grados de separación de poderes y separación de propósitos.³ Algunos de los vínculos sugeridos se han utilizado en el resto del informe.

¹ Tsebelis (2002).

² Cox y McCubbins (2001).

³ Shugart y Haggard (2001).

7 se tratan varios estudios de casos de determinados países, para ilustrar con más detalle algunas de las interacciones entre los múltiples factores que entran en juego.

El PFP en acción en sectores específicos

Una gran parte de este informe analiza las características generales de la formulación de políticas públicas en varios países suponiendo implícitamente que dichas características tenderán a permear la formulación de políticas en todas las áreas de la política pública. Sin embargo, en el análisis político existe el bien conocido principio que dice: “cada política tiene su propia política”. Esto es así porque la serie de actores e instituciones pertinentes en cada caso, así como la naturaleza de las transacciones requeridas para la ejecución de la política, pueden diferir de un sector a otro. Por ejemplo, una reforma del sistema de pensiones requiere horizontes temporales muy largos así como también compensaciones entre generaciones. La política comercial expande el escenario más allá de las consideraciones puramente locales e introduce actores, reglas y controles internacionales para su cumplimiento. La educación agrega un actor específico muy poderoso: el sindicato de maestros.

Los capítulos de la parte IV analizan la formulación de las políticas en varios sectores con distintos grados de proximidad al PFP general de cada país. (La política tributaria tiende a involucrar a todos los actores principales del PFP general, mientras que la política educativa involucra a una serie de autores más idiosincrásicos.)¹⁵ Estos ejemplos presentan comparaciones entre países de la formulación de políticas en los sectores mencionados, y muestran cómo los resultados de política en cada uno de ellos pueden vincularse a las características de sus PFP. El último capítulo de la parte IV (capítulo 11) es de naturaleza un tanto diferente. En vez de observar el impacto de los PFP en los resultados de política, se centra en el efecto de la retroalimentación de la reforma de política pública sobre los PFP. Estos capítulos constituyen un importante paso hacia uno de los principales objetivos de este informe: proporcionar una guía y orientación para comprender los PFP que enmarcan a iniciativas de reforma específicas en determinados sectores, en determinados países y en determinadas épocas.

¹⁵ Los ejemplos de políticas fueron elegidos para ilustrar algunas ideas generales del informe, pero no son de ninguna manera exhaustivos.