

MENSAJES PRINCIPALES

La gobernanza y las leyes

Es muy frecuente que los Gobiernos no adopten políticas que propicien el crecimiento y mejoren la distribución de sus beneficios. Y es aún más frecuente que, cuando las adoptan, no obtengan los resultados previstos. En el proceso de diseñar e implementar políticas, la decisión sobre quiénes participan en la mesa de negociación (y quiénes no) puede determinar la eficacia de las soluciones que proponen los actores encargados de la tarea. Este proceso, que en el presente informe se denomina *gobernanza*, subyace en todos los aspectos de la forma en que se desarrollan los países y del funcionamiento de sus instituciones. Las desigualdades en la capacidad de los actores para influir en las decisiones sobre políticas y para lograr que el sistema de formulación de políticas responda a sus necesidades pueden conducir a un ciclo persistente en el que no se adoptan políticas eficaces o en el que dichas políticas no se implementan con éxito. Si bien este ciclo a menudo parece inmutable, la historia muestra numerosos casos en los que las sociedades lograron mejorar normas, instituciones y procesos que les permitieron acercarse a sus objetivos de desarrollo. Por lo tanto, para promover el crecimiento económico sostenido y la conformación de sociedades más equitativas y pacíficas, es esencial ubicar la gobernanza en el centro del debate sobre el desarrollo.

Las políticas ineficaces persisten, y con frecuencia no se adoptan las que podrían resultar efectivas

¿Por qué no se logran los efectos deseados con las políticas?

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes*, se analizan los motivos por los cuales algunas políticas dan buenos resultados y otras fracasan. Con frecuencia, en muchos países ciertas políticas que no generan beneficios en términos de desarrollo perduran en el tiempo. Por ejemplo, resulta difícil eliminar los subsidios ineficientes y regresivos. Asimismo, a menudo no se eligen o no se implementan otras políticas que podrían ser efectivas. Es bien sabido que el ausentismo de los docentes reduce el aprendizaje de los alumnos; sin embargo, las políticas dirigidas a modificar esta dinámica han fracasado repetidamente durante la implementación.

Para comprender por qué, es importante recordar que la elaboración de políticas es un proceso que no se da en el vacío. Por el contrario, se desarrolla en escenarios políticos y sociales complejos, donde los individuos y los grupos con poder desigual interactúan en un marco de reglas cambiantes en defensa de intereses contrapuestos (*gobernanza*). El espacio en el que tienen lugar estas interacciones, denominado en este informe *arena de negociación de las políticas*, puede adoptar muchas formas distintas, desde ámbitos formales (Parlamentos, tribunales, organizaciones intergubernamentales, organismos de Gobierno) hasta tradicionales (consejos de ancianos) e informales (acuerdos bajo la mesa, redes de amiguismo). En muchos casos, estos ámbitos se superponen. Los grupos que intervienen en la arena de negociación de las políticas incluyen tanto actores estatales (funcionarios encargados de formular políticas y burócratas) como no estatales (grupos del sector privado y la sociedad civil o ciudadanos individuales). Los obstáculos que impiden el ingreso a este espacio de negociación y la distribución del poder entre los actores en este espacio determinan quién se sienta a la mesa de negociaciones y quién queda excluido. La composición del grupo de actores que participa en el proceso de toma de decisiones influye de manera fundamental en la selección y la implementación de políticas y, en consecuencia, en su impacto sobre los resultados en términos de desarrollo.

El éxito de las políticas depende de la gobernanza

Para ser eficaces, las políticas deben propiciar el compromiso, la coordinación y la cooperación

Como muestra la experiencia a lo largo de la historia y en todo el mundo, se puede generar desarrollo en el marco de diversas trayectorias institucionales. Numerosos sistemas institucionales poco ortodoxos han facilitado el desarrollo, mientras que muchas de las llamadas "mejores prácticas" han fallado. Cuando las políticas y las soluciones técnicas no logran los resultados previstos, el fracaso suele atribuirse a la falta de capacidad. Por lo general, la solución que se propone consiste en "mejorar" las instituciones trasplantando el mismo tipo de mecanismos que resultaron exitosos en otro sitio. Por ejemplo, el asesoramiento normativo sobre cómo poner freno a la corrupción suele centrarse en la aplicación

de estrategias empleadas con éxito en los países de ingreso alto que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como la creación de organismos de lucha contra la corrupción o la promulgación de leyes que estipulen castigos más severos. Estas estrategias, sin embargo, han dado siempre magros resultados en los países donde los niveles de desarrollo y los acuerdos políticos aún no permiten la aplicación efectiva de reglas formales. No cabe duda de que los factores inmediatos (como la forma específica que adoptan las instituciones) son importantes. Sin embargo, en este informe se afirma que lo que cuenta principalmente para lograr eficacia en las políticas es si esas formas institucionales son capaces de desempeñar sus funciones en un entorno determinado.

Específicamente, en este informe se hace hincapié en el *compromiso*, la *coordinación* y la *cooperación*, las tres funciones básicas de las instituciones que subyacen a la eficacia de las políticas.

- **Compromiso.** Las políticas eficaces contemplan mecanismos que garantizan un compromiso creíble a lo largo del tiempo. Los problemas de compromiso abundan en todo el mundo. A pesar de las promesas de sostenibilidad fiscal, los funcionarios responsables de tomar decisiones gastan los ingresos extraordinarios en lugar de ahorrarlos para el futuro. O tras negociar acuerdos de paz, los líderes dejan de acatarlos debido a la ausencia de un mecanismo de cumplimiento vinculante. Resolver los problemas de compromiso supone lograr que las políticas perduren en el tiempo, aun cuando cambien las circunstancias o los incentivos.
- **Coordinación.** Las políticas eficaces ayudan a coordinar las acciones de los individuos sobre la base de expectativas compartidas (a menudo a través de normas, parámetros y regulaciones). Se observan problemas de coordinación en muchos contextos, desde las finanzas hasta los conglomerados industriales y la planificación urbana. La estabilidad financiera, por ejemplo, se apoya en las opiniones acerca de la credibilidad. Pensemos tan solo en las corridas bancarias que se producen cuando se resquebraja la credibilidad. A pesar de las razones que justifican dejar el dinero en el banco durante momentos de crisis, los individuos se apresuran a retirar sus depósitos cuando creen que los demás harán lo mismo, lo que en última instancia provoca la pérdida de liquidez de los bancos y su quiebra. Resolver los problemas de coordinación supone propiciar acciones socialmente deseables.
- **Cooperación.** Las políticas eficaces ayudan a promover la cooperación limitando las conductas oportunistas, en general a través de mecanismos creíbles de recompensas o castigos. En algunos casos, los individuos tienen incentivos para comportarse de manera oportunista, por ejemplo, evadiendo impuestos, a la vez que gozan de los servicios públicos financiados por otros contribuyentes. Cuando los actores quedan excluidos de los beneficios de las políticas o perciben que no obtienen todas las prestaciones que les corresponderían (por ejemplo, en la forma de servicios públicos de baja calidad), el nivel de cumplimiento puede descender aún más. Con el tiempo, esta dinámica puede conducir a la fragmentación de la sociedad y debilitar la trama del contrato social. Resolver los problemas de cooperación supone garantizar que

todos los actores, incluidos los prestadores de servicios públicos, cumplan con su parte del trato.

Las asimetrías de poder pueden minar la eficacia de las políticas

La distribución desigual del poder puede derivar en exclusión, captura y clientelismo

El poder se distribuye de manera desigual en todas las sociedades, pero las *asimetrías de poder* no siempre son perjudiciales. Pueden ser una forma de lograr la eficacia; por ejemplo, a través de las facultades delegadas. No obstante, cuando los actores poderosos temen que ciertas políticas dirigidas a incrementar el bienestar podrían reducir su poder relativo (ahora o en el futuro), es posible que intenten impedir su adopción o perjudiquen su implementación. Esta tendencia tiene consecuencias significativas para los grupos más pobres y marginados, dado su escaso poder de negociación. Las asimetrías de poder pueden generar efectos muy perjudiciales y menoscabar las funciones básicas de las instituciones mediante la *exclusión*, la *captura* y el *clientelismo*.

- **Exclusión.** Puede ocurrir que ciertos individuos o grupos se vean sistemáticamente apartados de las decisiones de política que afectan sus intereses. Los individuos o grupos desfavorecidos a menudo encuentran obstáculos para negociar con los responsables de formular políticas, del mismo modo que los consumidores (un grupo difuso) tienen dificultades para promover sus preferencias normativas, en comparación con las grandes empresas. En estos casos, la exclusión tiene consecuencias para el crecimiento económico inclusivo. Peor aún, si se ha excluido de la arena de negociación de las políticas a actores poderosos, es posible que la violencia se convierta en la forma elegida por los individuos para defender sus intereses, con graves consecuencias para la seguridad. Como resultado, las políticas suelen no guardar coherencia y reflejar los intereses del grupo de mayor poder en determinado momento, lo que socava el compromiso, una de las funciones básicas de las instituciones. En última instancia, la exclusión puede conducir al derrumbe de las percepciones de legitimidad.
- **Captura.** Los grupos influyentes a menudo tienen la capacidad de adueñarse de las políticas y ponerlas al servicio de sus estrechos intereses. Por ejemplo, puede ocurrir que ciertas empresas poderosas y bien conectadas que operan en el sector menos productivo de la economía aboguen por determinadas políticas para proteger su poder económico, obtener un trato preferencial e impedir la competencia, lo que influye negativamente en la asignación de recursos, la innovación y la productividad. Los impactos de la captura pueden ayudar a explicar la ineficacia de muchas políticas en la promoción del crecimiento, y los responsables de diseñar políticas deberían tener en cuenta estos impactos desde un principio. En efecto, las políticas que constituyen una segunda opción y que quizá conlleven alguna merma en la eficiencia pero que son menos vulnerables a la captura pueden resultar más eficaces en el largo plazo para propiciar el crecimiento económico.

- **Cientelismo.** En algunos contextos, se proporcionan beneficios a cambio de apoyo político. En un tipo de clientelismo, los funcionarios públicos “compran” los votos de los ciudadanos a cambio (usualmente) de beneficios de corto plazo, como transferencias o subsidios. La índole cortoplacista de estas negociaciones deja en una situación particularmente vulnerable a los pobres y los desfavorecidos. Un tipo distinto de clientelismo es el que surge cuando los políticos se muestran receptivos a los reclamos de los grupos con mayor influencia (por ejemplo, favorecen los intereses de los sindicatos docentes por sobre los de los estudiantes, o los de los prestadores de servicios de telecomunicación por sobre los de los consumidores), lo que genera costos significativos para la sociedad. A cambio del apoyo político, en algunos casos los prestadores de servicios extraen rentas mediante el desvío de recursos públicos o minimizan sus esfuerzos a través del ausentismo o incurrir en prácticas corruptas. Estas conductas impiden la prestación de servicios básicos y tienen consecuencias adversas sobre la equidad y el desarrollo.

La ley es una herramienta valiosa en la arena de negociación de las políticas

No importa solo la ley en el papel, sino también fortalecer el papel de la ley

Los actores interactúan no solo para seleccionar e implementar políticas, sino también para diseñar y modificar las reglas en cuyo marco se produce esa interacción. De hecho, pueden distinguirse tres niveles distintos de reglas: las reglas como políticas (por ejemplo, las asignaciones presupuestarias), como formas organizativas (por ejemplo, la independencia del banco central) y como mecanismo para modificar las propias reglas (por ejemplo, las normas electorales). La ley es una herramienta particularmente poderosa en este sentido. Por su naturaleza, proporciona un lenguaje, una estructura y una formalidad específicos para ordenar los asuntos públicos. No obstante, como ocurre con la formulación de políticas, las leyes estatales no se aplican en el vacío, sino que interactúan con muchos otros marcos normativos y legales, tanto formales como informales, que van desde el derecho consuetudinario hasta las normas sociales y otros sistemas de transacción económica y social.

Si bien toda sociedad aspira a alcanzar el “Estado de derecho”, en el que las normas se aplican de manera impersonal y el gobernante está también sujeto a ellas, el Estado de derecho es en sí mismo una norma: se logra cuando los principios de la ley se convierten en un valor compartido por los miembros de una sociedad. Esta visión compartida es el resultado de un largo proceso histórico y sencillamente no puede inculcarse de un día para otro. Como señaló Gordon Brown, ex primer ministro del Reino Unido, “al instaurar el Estado de derecho, los primeros 500 años son siempre los más difíciles”. Para establecer el Estado de derecho, es necesario comprender primero el *papel* de la ley.

En este informe se analizan tres de los papeles que desempeña la ley: en la configuración de la conducta, en el ordenamiento del poder y en tanto herramienta para cuestionar las decisiones públicas. Pensemos en las pruebas de evaluación indirecta que se emplean para seleccionar a los beneficiarios de programas sociales. A partir de información

Gráfico 1 Marco del Informe sobre el desarrollo mundial 2017: Gobernanza, ley y desarrollo



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.

Nota: El término “normas” hace referencia tanto a las reglas formales como a las informales. En el contexto de este informe, la expresión “resultados en términos de desarrollo” se refiere a la seguridad, el crecimiento y la equidad. Los actores que participan en la arena de negociación de las políticas pueden dividirse en élites, ciudadanos y actores internacionales.

sobre el hogar, se elabora un puntaje con el que se determina si esa familia puede recibir el beneficio. La norma configura la conducta de los operadores del programa, pues establece un indicador objetivo para seleccionar los beneficiarios. Asimismo, ordena el poder y limita la capacidad de los actores influyentes para manipular el programa, garantizando una decisión objetiva sobre la admisibilidad de los candidatos. Y, por último, ofrece un medio para formular cuestionamientos a través del cual los posibles beneficiarios pueden impugnar su exclusión del programa a causa de su puntaje. Con el tiempo, los actores que participan en la arena de negociación de las políticas pueden modificar las normas de forma concreta para fortalecer los distintos papeles que desempeña la ley e impulsar a los países hacia un Estado de derecho más sólido.

En el gráfico 1 se muestra la interacción entre gobernanza y desarrollo. Dado un conjunto de normas, el lado derecho del marco muestra de qué manera el compromiso, la coordinación y la cooperación entre los actores conducen a resultados específicos en términos de desarrollo. Pero los actores también pueden ponerse de acuerdo para modificar las normas, como se ilustra en el lado izquierdo. Tanto los cambios en los resultados vinculados al desarrollo como los cambios en las normas reconfiguran las asimetrías de poder que se ponen de manifiesto en la arena de negociación de las políticas.

El cambio es posible

Los incentivos, las preferencias, las expectativas y la contestabilidad son factores de cambio

La distribución de poder en una sociedad está determinada en parte por su historia. Pero hay margen para introducir cambios positivos. En este informe se señala que la gobernanza puede mitigar, e incluso eliminar, las asimetrías de poder y generar intervenciones más eficaces que promuevan la seguridad, el crecimiento y la equidad. El cambio se produce cuando se modifican los *incentivos* de quienes ocupan

el poder, cuando se reconfiguran sus *preferencias, expectativas y creencias* en favor de resultados positivos y cuando se tienen en cuenta los intereses de participantes anteriormente excluidos, con lo que se incrementa la *contestabilidad* del sistema. Estos cambios pueden ser resultado de negociaciones entre élites, de una mayor participación ciudadana o de la intervención de actores internacionales cuyos esfuerzos pueden influir en la capacidad relativa de las coaliciones nacionales para impulsar reformas.

- *Incentivos.* Los incentivos son fundamentales para facilitar el compromiso en la arena de negociación de las políticas. En ocasiones, dichos incentivos se modifican y los actores poderosos se muestran dispuestos a restringir su propia influencia. La idea que subyace a este tipo de reaseguro político es que las normas no se aplicarán solo a estos sectores sino también a sus sucesores, con lo que se garantiza que los actores futuros no abusarán de su poder. Cuanto mayor es la competencia entre grupos poderosos, mayores son los incentivos para que los actores establecidos introduzcan limitaciones al poder, por ejemplo, mediante leyes de acceso a la información o de transparencia. Como muestran las evidencias, es mucho más probable que se promulguen leyes sobre el derecho a la información cuando los partidos de la oposición son más fuertes y hay mayor recambio en las oficinas ejecutivas.
- *Preferencias y creencias.* Las preferencias y las creencias de los actores que toman decisiones son importantes, pues determinan si el resultado de las negociaciones incrementará el bienestar y si el sistema se mostrará receptivo a los intereses de quienes tienen menos influencia. Las modificaciones de las preferencias pueden ayudar a impulsar la coordinación en los esfuerzos por generar una situación más favorable para todos. Por ejemplo, pensemos en las normas sobre género que dirigen el trabajo doméstico de manera desproporcionada hacia las mujeres. Cuando esas normas se modifican, la inversión social en capital humano (en la educación y la salud de las mujeres) puede dar sus frutos, dado que las mujeres pueden participar más activamente en el mercado laboral para el mejoramiento de la sociedad en su conjunto.
- *Contestabilidad.* La inclusión de ciertos sectores en la arena de negociación de las políticas o su exclusión

de ella están determinadas por el poder relativo de los actores en competencia, así como por los obstáculos que impiden la participación de nuevos grupos. Cuando los procesos para seleccionar y aplicar políticas exhiben mayor contestabilidad, dichas políticas se perciben como “justas” e inducen a la cooperación con mayor eficacia, esto es, se consideran más legítimas. Tal como muestran rigurosas pruebas empíricas recogidas en países en desarrollo, la participación en el diseño de las normas y la identificación con ellas pueden incrementar el nivel de cumplimiento voluntario. Cuando los productores saben que las normas fueron elaboradas de forma conjunta (con el Gobierno y otros actores clave), es más probable que perciban de manera positiva las políticas seleccionadas y el cumplimiento de los demás.

Replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo

Tres principios rectores

El presente informe comienza por reconocer que las políticas “adecuadas” suelen ser difíciles de introducir y aplicar, dado que en algunos casos los grupos de la sociedad que se benefician del statu quo son suficientemente poderosos como para resistir las reformas necesarias para cambiar el equilibrio existente. En consecuencia, las reformas eficaces no consisten solo en la aplicación de “mejores prácticas”. Requieren la adopción y la adaptación de formas institucionales para resolver los problemas concretos de compromiso y acción colectiva que se interponen en el camino de la búsqueda de un mayor desarrollo. Más de 70 años después de la Conferencia de Bretton Woods, donde se crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la comunidad internacional sigue reconociendo que para promover el desarrollo sostenido se deben tener seriamente en cuenta los determinantes básicos relacionados con la gobernanza. Para avanzar en el futuro, será necesario contar con nuevos marcos y nuevos instrumentos analíticos que permitan sacar provecho del creciente cúmulo de pruebas acerca de qué medidas han dado resultado. Los principios rectores que se muestran en el cuadro 1 resumen el análisis expuesto en este informe sobre cómo pensar la reforma.

Cuadro 1 Tres principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo

Planteamiento tradicional	Principios para el replanteamiento del papel de la gobernanza en la promoción del desarrollo
Invertir en el diseño de la forma correcta de las instituciones.	Reflexionar no solo sobre la forma de las instituciones, sino también sobre sus funciones .
Fomentar la capacidad de las instituciones para aplicar políticas.	Reflexionar no solo sobre el fomento de la capacidad, sino también sobre las asimetrías de poder .
Centrarse en el fortalecimiento del Estado de derecho para garantizar que las políticas y las reglas se apliquen impersonalmente.	Reflexionar no solo sobre la ley en el papel sino también sobre el papel de la ley .

Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2017.