

La incapacidad de trabajar  
juntos arruina al Ecuador

# Cooperar es clave

< POR GONZALO ORTIZ >

La conclusión no es... ra. El Banco Inter... de Desarrollo (BID... de analizar, en 13 p... de la región, las relacio... entre las instituciones polít... cas, el proceso de formula... ción de las políticas públic... cas y los resultados de esas... políticas. El estudio, de... gran profundidad (*Recua... dro*), muestra que el E... cuador tiene más proble... mas que los demás paíse... s estudiados de América... Latina por la incapacidad... de lograr acuerdos du-rade... ros, problema que afecta d... manera grave a su economí... sobre todo, al bienestar d... ciudadanos.

Siempre se ha hablado d... dor "fragmentado", pero... muestra cómo una fragmen... lar, que caracteriza tambié... r, que caracteriza tambié... rados tan perversos porqu... rados tan perversos porqu... rados son más pragmáticos y... rados son más pragmáticos y... rados en beneficio de todos, mien... rados en beneficio de todos, mien... rados se vuelve imposible sosten... rados se vuelve imposible sosten... rados ciones políticas se rompen... rados ciones políticas se rompen... rados tades se resienten enseguida... rados tades se resienten enseguida... rados bian no con cada gobierno s...



En su *Informe de Progreso... y Social* de 2006, el BID... desde diferentes ángulos el... de cómo la política influye... las políticas. Por un lado... aliza análisis comparativos... de las diferentes variables... (*Capítulo 6 del estudio*),... pero también evalúa los... procesos de formulación... y sostenimiento de las... políticas en países espe... cíficos (*Capítulo 7*), y es... allí donde aborda la... comparación de los casos... de Brasil y Ecuador, pues... los dos tienen un sistema... político similarmente frag... mentado. Por cierto, en el... tulo también se revisan los... de Chile (donde la formu... políticas se realiza en un... ente institucionalizado) y... relación de la Constitución... proceso de formulación y sos... tencias).

spectivas con análisis de... específicos –como impues... tación, descentralización... uesto (*Capítulos 8 al 11*)–,... un excelente panorama... o de cómo se hacen las

Antes se lo sospechaba. Ahora es la conclusión de un estudio a profundidad hecho por el BID: lo que mantiene al Ecuador anclado en el subdesarrollo es la incapacidad de sus dirigentes de cooperar y trabajar juntos para lograr cimentar políticas públicas que tengan cierta duración. La mala calidad de sus instituciones también conspira contra el bienestar de las mayorías. Un informe revelador.

políticas, cómo se toman decisiones, cómo se instrumentan y cuánto duran en los países de América Latina. En el *Gráfico 1* se ve el resultado del Índice de Estabilidad de Políticas, donde puede apreciarse que el Ecuador está en el segmento más bajo, precisamente por la poca estabilidad de las políticas que adopta, junto con Argentina y Venezuela.

### El proceso de ejecutar una política

Dentro del enfoque que ha adoptado el estudio del BID, el escenario principal lo ocupa el proceso de hacer políticas, lo que en inglés se llama *The Policy-making Process* y que en el texto se refiere por sus iniciales en inglés: PMP. En efecto, en el estudio las políticas son vistas como el resultado de transacciones inter-temporales entre actores políticos y técnicos, y es esta *interacción* lo que se estudia, no tanto (por esta vez) el *contenido* de las políticas.

Puesto que las maneras de debatir y ejecutar las políticas difieren, lo interesante es que la investigación busca resolver si estas formas están enraizadas en las instituciones políticas, y cómo impactan estas en aquellas. Por supuesto que se podría debatir que, a su vez, las instituciones dependen de la cultura y de la herencia histórica de cada país, pero el estudio del BID, por razones prácticas, los considera básicamente como datos exógenos. Y lo que hace es ver la “frecuencia” de cada variable en cada país, y correlacionar con los resultados de la

política. En el *Cuadro 1* pueden verse los casos extremos de Ecuador y Chile: cómo este país tiene marcas altas en casi todas las variables, mientras que en el Ecuador ocurre justamente lo contrario.

Lo que el estudio busca, entonces, es explicar cómo y por qué se dan ciertas características deseables en las políticas públicas, tales como la estabilidad de la política, su adaptabilidad, su coordinación y coherencia, la calidad de su ejecución, los mecanismos para hacer obligatorio su cumplimiento, la manera cómo el público las ve y, por último, su eficiencia. A partir de esas característi-

RECUADRO

### UNA NUEVA MANERA DE VER EL DESARROLLO

*Ecuador, Paraguay y Venezuela figuran entre los países con los niveles más bajos de calidad de sus políticas.*

El trabajo del BID viene a ser una nueva manera de mirar al desarrollo. Al fijar la atención más en los procesos que en la política, es obligatorio modificar los criterios con los que se evalúa a los países. Como dice el propio BID: “el contenido específico de las políticas (si los impuestos son elevados o bajos, cuáles sectores deben recibir mayor o menor protección) pasa a un segundo plano; lo que importa son algunas características clave que inciden en su calidad. Esas características son las que determinan si una política ‘sirve’ o ‘no sirve’”.

Las siguientes son las características que mide el *Índice de la Calidad de las Políticas*, aunque el BID reconoce que esta lista es necesariamente incompleta:

**Estabilidad:** ¿Cuán estables son las políticas en el tiempo? O sea, ¿cuánto duran antes de ser cambiadas? Claro que estabilidad no es rigidez, pero los ajustes deben hacerse cuando cambian las condiciones económicas, no por capricho.

**Adaptabilidad:** La medida en que es posible cambiar o ajustar las políticas cuando estas fallan o cuando cambian las circunstancias.

**Coherencia y coordinación:** La medida en que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que toman parte en su diseño y aplicación. La falta de coordinación puede ser accidental o voluntaria.

**Calidad de ejecución y cumplimiento:** Cuántas

políticas se quedan en el camino por una aplicación deficiente. Lo bien que se aplique depende muchas veces de una burocracia capaz y sólida y de un sistema judicial poderoso.

**Orientación hacia el interés colectivo:** ¿En qué medida las políticas procuran el bienestar de la colectividad o, por el contrario, favorecen intereses particulares, de individuos, entidades, grupos o regiones?

**Eficacia:** La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos.

¿Y cómo es que el BID midió estas características? El informe se basa en dos estudios: la Encuesta de Opinión Ejecutiva (*Executive Opinion Survey*) del Informe sobre la Competitividad Mundial (*Global Competitiveness Report*) del Foro Económico Mundial, que abarca más de 100 países y ha venido publicándose desde 1996; y una Encuesta sobre las capacidades del Estado realizada por el BID, que consultó la opinión de 150 expertos en 18 países latinoamericanos, entre ellos analistas de políticas públicas, economistas, politólogos y ex ministros y funcionarios públicos, en cuanto a las capacidades del Estado con respecto a una serie de dimensiones, identificadas como cruciales por Kent Weaver y Bert Rockman.

En el *Cuadro 1* (*pág. sig.*) se resume el lugar que ocupa cada país en términos de las seis características principales, y según un índice general de la calidad de las políticas públicas de tres niveles: alta, media y baja. Chile es el único país en registrar un nivel muy alto según este índice de políticas, mientras Ecuador, Paraguay y Venezuela figuran entre los países con los niveles más bajos de calidad de sus políticas.

(Basado en “La política de las políticas públicas” publicado en *Ideas* Vol. 8, Septiembre-Diciembre 2005, BID)

RASGOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS DESDE LOS 1980

CUADRO 1

| Países        | Estabilidad | Adaptab. | Cumplim./Castigo | Coordinac./Coherencia | Regulación pública | Eficiencia | Índice de políticas |
|---------------|-------------|----------|------------------|-----------------------|--------------------|------------|---------------------|
| Argentina     | B           | M        | B                | B                     | M                  | B          | B                   |
| Bolivia       | M           | A        | M                | M                     | M                  | M          | M                   |
| Brasil        | A           | A        | A                | A                     | M                  | M          | A                   |
| Chile         | A           | A        | A                | A                     | A                  | A          | Muy A               |
| Colombia      | A           | A        | A                | M                     | M                  | A          | A                   |
| Costa Rica    | A           | M        | A                | M                     | A                  | A          | A                   |
| Ecuador       | B           | M        | B                | B                     | B                  | B          | B                   |
| El Salvador   | A           | A        | A                | M                     | M                  | A          | A                   |
| Guatemala     | M           | M        | B                | M                     | B                  | M          | B                   |
| Honduras      | A           | M        | M                | M                     | B                  | M          | M                   |
| México        | A           | M        | A                | M                     | M                  | A          | A                   |
| Nicaragua     | M           | M        | M                | B                     | B                  | M          | B                   |
| Panamá        | M           | B        | M                | B                     | B                  | B          | B                   |
| Paraguay      | M           | B        | B                | B                     | B                  | B          | B                   |
| Perú          | M           | M        | M                | M                     | M                  | M          | M                   |
| R. Dominicana | M           | M        | M                | M                     | B                  | M          | M                   |
| Uruguay       | A           | A        | A                | M                     | M                  | M          | A                   |
| Venezuela     | B           | B        | M                | B                     | M                  | B          | B                   |

A: ALTA; M: MEDIA; B: BAJA.  
FUENTE: ESTUDIO DEL BID, 2006.

cas se puede elaborar el cuadro mencionado, que muestra los rasgos clave de las políticas públicas desde los años 1980.

Para caracterizar el PMP en cada país, el estudio buscó contestar unas cuantas preguntas:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en él?
- ¿Qué poder tienen estos actores y qué roles desempeñan?
- ¿Qué preferencias, incentivos y capacidades traen ellos a la mesa?
- ¿Qué características tienen los escenarios en los que ellos interactúan?
- ¿Cuán frecuentes son esas interacciones?
- ¿Cuál es la naturaleza de las transacciones en que se involucran?

Con una serie de estudios monográficos encargados a politólogos y otros consultores externos, en todo el continente, el BID pudo estudiar el rol de los diferentes actores e instituciones y los escenarios (o “arenas”) en que se desenvuelve la construcción y puesta en ejecución de las políticas públicas. Así, las monografías se refirieron a:

- Los partidos políticos y los sistemas de partidos.
- La legislatura (y los legisladores).
- El presidente y su gabinete.
- La burocracia y el sistema judicial.

- Los actores del nivel sub-nacional (gobiernos locales y otros).

- Las organizaciones empresariales, las centrales sindicales y los movimientos sociales.

- La articulación de la experiencia técnica en el PMP.

Estos trabajos discuten tanto el rol formal como el real, además de la interacción que se produce con otros actores, los incentivos que existen y la capacidad de formular políticas y ejecutarlas. Esta es la base de la segunda parte del informe (*Capítulos 3 al 5*). En resumidas cuentas, se parte de la teoría de que la calidad de las instituciones políticas determina la calidad del PMP y de que de este dependen los resultados en las políticas públicas (*Gráfico 2*).

**Los hallazgos clave**

El hallazgo clave del estudio del BID es que el destino de las políticas públicas depende de manera crucial de la habilidad de los actores políticos de lograr resultados cooperativos, alcanzando y cumpliendo acuerdos de larga duración.

En ambientes políticamente cooperativos, las políticas públicas tenderán a ser de más alta calidad, menos sensibles

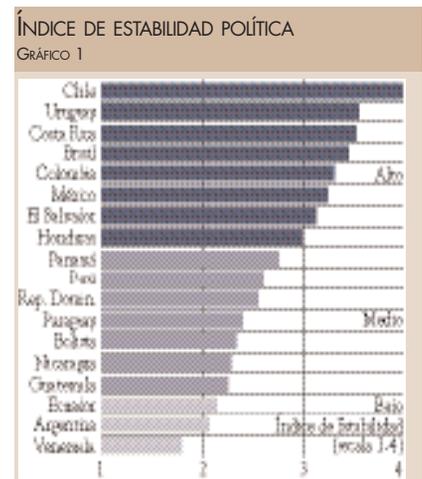
a los *shocks* políticos, más adaptables a las cambiantes condiciones económicas.

Otro hallazgo es que la calidad de las políticas públicas también depende de las capacidades de generar políticas por parte de los actores clave en el PMP.

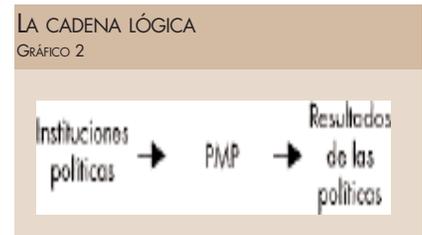
**¿Qué determina la cooperación?**

Ahora bien, ¿qué es lo que determina que en un país haya o no capacidad de cooperación? El estudio del BID concluye que son varios los factores:

- El número de actores con impacto en el juego político.
- La “tasa de descuento” de los actores (relativa a la duración de su cargo).
- La frecuencia de su interacción.
- La profundidad de la convergencia o divergencia de sus preferencias.
- El buen funcionamiento de los escenarios institucionalizados para el intercambio político (los partidos reconocidos, el Congreso).
- Tecnologías creíbles para obligar al cumplimiento (un sistema judicial independiente, una fuerte burocracia a la cual se puede delegar las políticas públicas, etc.).



FUENTE: AUTORES DEL INFORME DEL BID.



FUENTE: ESTUDIO DEL BID 2006.

A su vez, aspectos clave del PMP están determinados por la naturaleza de las instituciones políticas de cada país. Por ejemplo, las reglas constitucionales determinan el rol que juega cada actor involucrado en el PMP, y cuáles son las reglas del juego entre ellos. También las normas que rigen las elecciones ayudan a dar forma al número de actores y a sus incentivos. Las instituciones políticas, a su vez, determinan también si el escenario o arena principal donde se realizan las transacciones políticas es el Congreso o si los actores principales son los líderes de los partidos políticos, o los gobernadores.

### ¿Cuándo y cómo se logran buenas políticas?

Una vez realizados todos los estudios y cruzados los datos, el BID puede concluir que las políticas de alta calidad están asociadas con estos factores:

1. Un Congreso con buena capacidad de formular políticas.
2. Unos partidos políticos institucionalizados y programáticos.
3. Unas burocracias fuertes.
4. Unos sistemas judiciales independientes.

Muchas de estas “bendiciones” tienden a ocurrir juntas. El impacto de otras variables institucionales, tales como los poderes del presidente, o el grado de proporcionalidad de los sistemas electorales, dependen de la interacción con otras dimensiones institucionales.

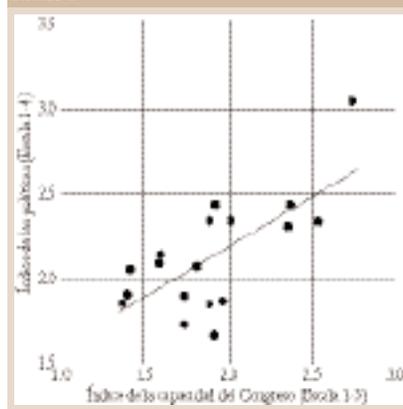
### La capacidad del Congreso

Todos saben, en teoría, que la legislatura es la arena natural para la discusión, la negociación y el refuerzo de los acuerdos políticos. Pero no sucede siempre en la práctica. Una legislatura compuesta de legisladores profesionales, con capacidades técnicas y con adecuadas estructuras organizativas, puede apoyar el logro de políticas consensuadas y consistentes en el tiempo.

Por eso, el estudio construyó un índice de las capacidades de los congresos, que incluye:

#### CAPACIDADES DEL CONGRESO Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

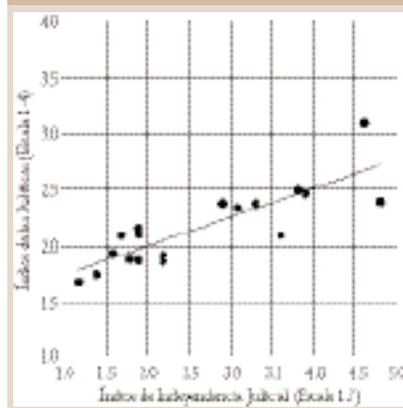
GRÁFICO 3



FUENTE: INFORME DEL BID.

#### INDEPENDENCIA JUDICIAL Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

GRÁFICO 4



FUENTE: AUTORES DEL INFORME DEL BID Y FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2004).

- Distintas medidas de la percepción pública del Congreso.
- Grado de educación de los legisladores.
- Años de experiencia legislativa.
- Grado de especialización en comités o comisiones.
- Y unas variables más subjetivas.

Y los resultados se pueden apreciar en el Gráfico 3, donde se ve que hay una clara correlación entre la capacidad del Congreso y los resultados de las políticas. Por el eje izquierdo se puede ubicar fácilmente al Ecuador en la cola del gráfico.

### Sistemas de partidos políticos

En algunos países, los partidos políticos juegan un papel clave al momen-

to de definir los programas y políticas, y se involucran efectivamente en los debates de las políticas públicas. En otros, el sistema de partidos afecta indirectamente al PMP, al influenciar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, las posibilidades de coordinación en el Congreso, los incentivos para los cargos de elección popular, etc.

Los partidos institucionalizados, cuando son programáticos (es decir, cuando compiten a base de las políticas públicas y de los resultados de esas políticas), apoyan con mucho más frecuencia las políticas de largo plazo y previenen los comportamientos oportunistas. Ellos pueden facilitar la negociación inter-temporal dentro de los partidos y entre los partidos, puesto que los compromisos a los que arriben los actuales dirigentes partidistas serán respetados en el futuro.

### Sistemas judiciales y burocracias

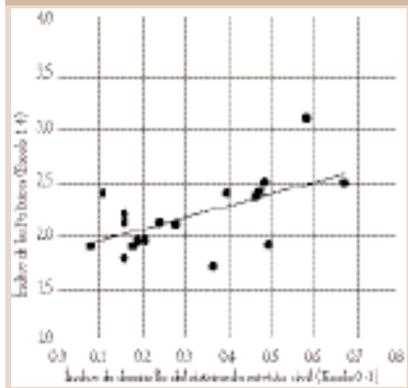
Cuando existe una buena capacidad de hacer cumplir las leyes, y cuando hay buenos equipos humanos que permiten implementar las políticas, la cooperación se hace más fácil y la calidad de las políticas se fortalece.

Obviamente, el principal mecanismo de cumplimiento es el sistema judicial. Que haya cortes independientes asegura que el presidente no va a sobrepasar sus límites y que ninguna de las ramas del gobierno violará la Constitución. En cambio, si las cortes no son independientes la cooperación inter-temporal se complica y los actores no guardan sus promesas.

A su vez, las burocracias desempeñan un papel predominante en la implementación de las políticas. Pero, además, una burocracia fuerte y consolidada facilita también los acuerdos inter-temporales. La delegación a una burocracia profesional, independiente, puede ayudar a reforzar la implementación a lo largo del tiempo de los acuerdos políticos y de los acuerdos sobre políticas (por ejemplo, que el banco central debe ser independiente, las agencias deben actuar con autonomía y no “politizadas”, etc.).

DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

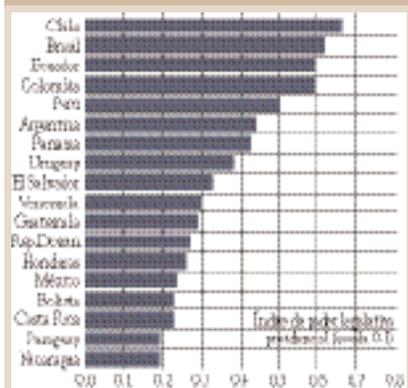
GRÁFICO 5



FUENTE: INFORME DEL BID, 2005.

PODER LEGISLATIVO DEL PRESIDENTE

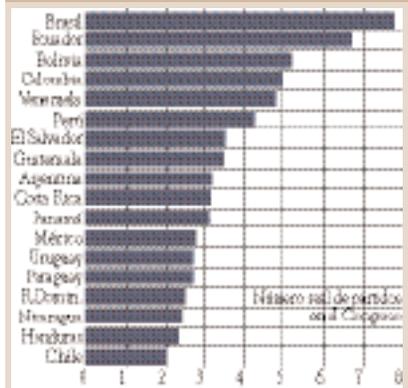
GRÁFICO 7



FUENTE: PAYNE Y OTROS, 2002.

FRAGMENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

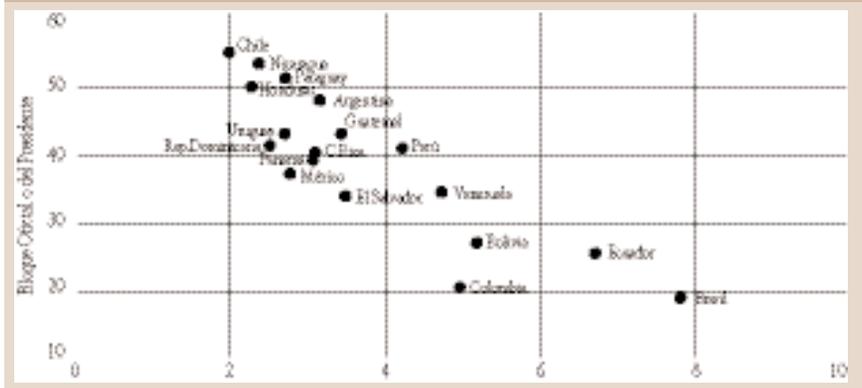
GRÁFICO 6



FUENTE: JONES, 2005.

BRASIL Y ECUADOR: LA DIFÍCIL MAYORÍA DEL EJECUTIVO

GRÁFICO 8



FUENTE: JONES (2005); SAIEGH (2005).

Los resultados del análisis muestran una fuerte correlación entre la independencia del sistema judicial y los resultados de las políticas (Gráfico 4) y, asimismo, la calidad y solidez de las burocracias (Gráfico 5).

Las bendiciones institucionales no son independientes

El BID descubrió que las “buenas” instituciones tienden a aparecer juntas. Los países con congresos más sólidos suelen tener sistemas judiciales más independientes. Ambas variables reflejan un comportamiento equilibrado de una variedad de actores políticos.

Así se da lo que podría llamarse una dinámica virtuosa: si los poderes ejecutivos no molestan a los tribunales y cortes, se incrementa la independencia y reputación de ambos. Las cortes independientes refuerzan el dominio y las

prerrogativas de los congresos, lo que incrementa los incentivos para que los legisladores inviertan en mejorar sus capacidades.

Lamentablemente, también pueden ocurrir dinámicas viciosas. El Cuadro 2 muestra justamente cómo en muchos países se dan estas agrupaciones de cualidades o defectos.

Lo grave es que, aunque toma mucho tiempo construir instituciones fuertes, estas pueden ser destruidas en un instante, de la noche a la mañana, según enfatiza el BID.

Los casos contrastantes de Brasil y Ecuador

Brasil y Ecuador tienen importantes elementos comunes en sus instituciones políticas. Para empezar, los dos tienen los sistemas de partidos más fragmentados de América Latina (Gráfico 6). Por otro

lado, las Constituciones de los dos países otorgan importante dosis de poder al Presidente de la República, en parte, dice el estudio, para compensar la debilidad de los partidos políticos (Gráfico 7). Los legisladores son elegidos en ambos países bajo reglas similares: listas abiertas e incentivos para entregar obras y beneficios a sus jurisdicciones. Y en ambos países el Presidente de la República no tiene sino un grupo minoritario en el Congreso, resultando los países en donde menor contingente político tiene el jefe de Estado (Gráfico 8).

Y sin embargo, los resultados polí-

ticos y en las políticas son completamente diferentes entre los dos países. Como lo muestra el Cuadro 3, que toma los datos de Ecuador y Brasil del Cuadro 1, mientras el Ecuador tiene la marca de B (bajo) en todos los órdenes, salvo en uno (donde tiene M, medio), Brasil tiene cinco marcas A (alto) y dos M.

¿Cómo se explican estas disparidades? Según el informe, por diferencias sustanciales en la calidad de instituciones clave. El Brasil tiene un Congreso con buenas capacidades para crear políticas, que en parte nace de una alta tasa de reelección al legislativo, lo que permite que los legisladores se vayan especializando. El Gráfico 9 muestra el ranking de los países, encabezado por Chile, Brasil es cuarto y Ecuador octavo. Sin embargo, en el Ecuador se ha generalizado la idea, cultivada sistemáticamente por la prensa y amplificada

por los movimientos sociales y ONG, de que la reelección es mala. Por estas y otras razones, la capacidad del Congreso del Ecuador para generar leyes y normas de manera técnica y sustentada es muy baja.

Otros dos puntales de las buenas políticas son un sistema judicial muy independiente y una burocracia estatal fuerte, rasgos que Brasil tiene mientras que al Ecuador le faltan: Brasil es el tercero en independencia de los jueces, mientras Ecuador es 13° (Gráfico 10). Y en cuanto a una burocracia bien preparada, estable, sólida, Brasil es el primero entre los 18 países estudiados, mientras Ecuador es, de nuevo, 13° (Gráfico 11).

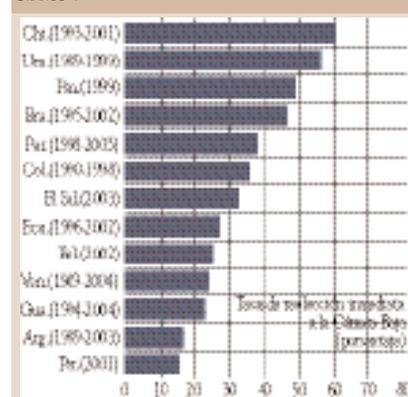
Los presidentes brasileños tienen las herramientas necesarias para establecer negociaciones políticas con otros partidos y para sostener las coaliciones en la legislatura a favor del Ejecutivo, mientras que en el Ecuador, las coaliciones tambalean todo el tiempo y tienden a colapsar conforme avanza el período presidencial y se aproximan las nuevas elecciones.

### Cómo se negocia en Brasil

La clase política brasileña es reconocidamente pragmática. Alguna vez un político argentino decía al autor de este Tema Central que “el problema con nosotros, los argentinos, y en cierta medida con los ecuatorianos, es que somos principistas; nos podemos batir a puñaladas por un principio ideológico... Los brasileños, en cambio, son pragmáticos: arreglan sus diferencias, incluso sacrificando alguna preferencia ideológica, para obtener metas mayores o las postergan en el tiempo”.

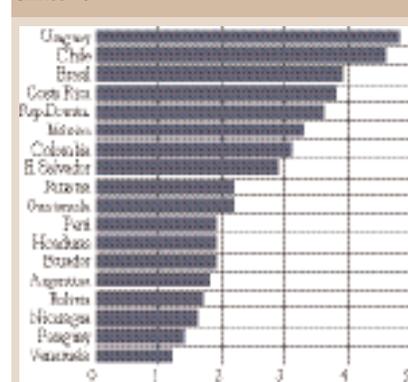
El estudio del BID puntualiza que la construcción de coaliciones en Brasil se inicia porque el presidente necesita de una coalición estable para lograr la aprobación de su plan de trabajo. Los legisladores, que necesitan canalizar beneficios a sus comunidades, introducen enmiendas al presupuesto para financiar programas de beneficio local, pero el presidente tiene sólidos poderes para objetar las modificaciones al presupuesto, con lo cual es él quien tiene la

TASAS DE REELECCIÓN AL CONGRESO  
TASAS REELECCIÓN INMEDIATA A LA CÁMARA BAJA (%)  
GRÁFICO 9



FUENTE: SIEGH, 2005.

ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL  
GRÁFICO 10



FUENTE: WORLD ECONOMIC FORUM, 2004.

### “LAS BENDICIONES VIENEN JUNTAS” INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

CUADRO 2

| Países por nivel del Índice de Políticas | Índice Capacidad del Congreso | Índice Independencia Judicial | Institucionalización del Sistema de Partidos | Partidos programáticos | Índice Desarrollo Servicio Civil |
|--|-------------------------------|-------------------------------|--|------------------------|----------------------------------|
| <b>MUY ALTO</b>                          |                               |                               |  |                        |                                  |
| Chile                                    | A                             | 4,6                           | 6  | 8,0                    | 0,5                              |
| <b>ALTO</b>                              |                               |                               |  |                        |                                  |
| Brasil                                   | A                             | 3,9                           | 5  | 2,0                    | 0,6                              |
| Colombia                                 | A                             | 3,1                           | 6  | 0,0                    | 0,4                              |
| Costa Rica                               | M                             | 3,8                           | 6  | 1,0                    | 0,4                              |
| El Salvador                              | M                             | 2,9                           | 6  | 7,0                    | 0,1                              |
| México                                   | M                             | 3,3                           | 6  | 2,0                    | 0,4                              |
| Uruguay                                  | A                             | 4,8                           | 7  | 7,0                    | 0,4                              |
| <b>MEDIO</b>                             |                               |                               |  |                        |                                  |
| Bolivia                                  | M                             | 1,7                           | 5  | 0,0                    | 0,2                              |
| R. Dominicana                            | B                             | 3,6                           | 7  | 0,0                    | 0,2                              |
| Honduras                                 | B                             | 1,9                           | 6  | 2,0                    | 0,1                              |
| Perú                                     | B                             | 1,9                           | 5  | 0,0                    | 0,1                              |
| <b>BAJO</b>                              |                               |                               |  |                        |                                  |
| Argentina                                | B                             | 1,8                           | 6  | 2,0                    | 0,5                              |
| Ecuador                                  | M                             | 1,9                           | 5  | 1,0                    | 0,1                              |
| Guatemala                                | B                             | 2,2                           | 4  | 0,0                    | 0,2                              |
| Nicaragua                                | M                             | 1,6                           |  |                        | 0,1                              |
| Panamá                                   | M                             | 2,2                           | 6  | 0,0                    | 0,0                              |
| Paraguay                                 | M                             | 1,4                           | 6  | 1,0                    | 0,1                              |
| Venezuela                                | M                             | 1,2                           | 5  | 0,0                    | 0,3                              |

A: ALTA; M: MEDIA; B: BAJA. FUENTE: ESTUDIO DEL BID, 2006.

llave para que los legisladores cumplan o no con sus electores...

La negociación clave, entonces, es la relativa a pequeños proyectos de inversión local a cambio del apoyo político a la agenda del presidente. Este es uno de los varios mecanismos que tiene el presidente del Brasil para lograr en un sistema fragmentado de múltiples partidos políticos la aprobación de las leyes y las medidas que le interesan (otro mecanismo es ceder ministerios u otros altos puestos en la burocracia).

Por cierto, estos intercambios funcionan bien en el contexto de repetidos juegos políticos entre jugadores que tienen horizontes relativamente de largo plazo.

### Ecuador: coaliciones fantasmas

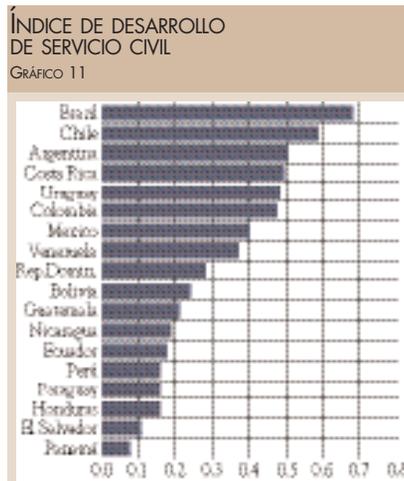
Por contraste, en el Ecuador, ningun-

no de estos mecanismos funciona bien. Los diputados tienen incentivos para entregar obras y fondos para sus comunidades, pero el Presidente de la República no tiene la misma discrecionalidad presupuestaria que en el Brasil.

Los cargos públicos en la burocracia, inclusive los ministerios, no suelen ser un buen premio en el caso del Ecuador, en especial al acercarse el fin del período presidencial, dice el BID. En efecto, ser percibido como “gobiernista” es políticamente costoso.

Por ello, los políticos ecuatorianos solo hacen lo que el estudio llama “coaliciones fantasmas”, que dan apoyo legislativo en un conjunto muy limitado de temas a cambio de beneficios inmediatos y, en cambio, evitan cualquier compromiso visible, que pueda ser costoso políticamente, en particular hacia el final del período presidencial. Por eso, la coalición de legisladores que apoya al presidente, conocido comúnmente en el Ecuador como el bloque oficialista, disminuye radicalmente con el avance del período presidencial, como se puede comprobar estadísticamente (Gráfico 12).

El resultado es que las coaliciones son muy inestables, se fomenta una relación de adversarios entre el ejecutivo y la legislatura y, como consecuencia, una



FUENTE: IACOVELLO Y ZUVANIC, 2005.



FUENTE: MEJÍA-ACOSTA, 2004.

### RASGOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BRASIL Y ECUADOR

CUADRO 3

| Países  | Estabilidad | Adaptab. | Cumplim./Castigo | Coordin./Coherencia | Regulación pública | Eficiencia | Índice políticas |
|---------|-------------|----------|------------------|---------------------|--------------------|------------|------------------|
| Brasil  | A           | A        | A                | A                   | M                  | M          | A                |
| Ecuador | B           | M        | B                | B                   | B                  | B          | B                |

A: ALTA; M: MEDIA; B: BAJA.

FUENTE: CUADRO 1.

inestabilidad política especialmente aguda.

El BID recuerda que los últimos tres presidentes ecuatorianos no pudieron concluir sus períodos. “Los cortos horizontes [de los políticos ecuatorianos] se reflejan en la calidad de las políticas públicas”, dice textualmente el estudio.

### Los mensajes principales

Un estudio como el realizado permite concluir que los procesos que se siguen para formular las políticas impor-

tan e importan mucho. Para un organismo multilateral, esta es una lección importante: se espera que concluyan que no pueden endosar recetas de cualquier manera a cualquier país. Pero también es importante para reflexionar en los porqués de la inestabilidad, y la tan cacareada falta de “políticas de estado” en el Ecuador.

Respecto de lo primero, justamente el estudio pide de manera explícita que se tenga cuidado de recetas universales de política que supuestamente trabajan

independientemente del tiempo y el lugar en que se aplican. Insiste en que hay ciertos aspectos clave de los procesos de adopción de políticas públicas que pueden ser tan importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo como su contenido y orientación.

Hay también una conclusión académica: el efecto de las instituciones políticas en los procesos de formulación y ejecución de las políticas solo puede ser entendido de una manera sistemática.

También se señala como lección que no es una buena estrategia realizar propuestas de reformas políticas e institucionales basadas en grandes generalizaciones. La consecuencia sería, aunque el estudio no profundiza en ello, que las propuestas tienen que ser abordadas una a una, con estrategias concretas, y a veces distintas. En todo caso, lo que sí dice el estudio es que las reformas políticas e institucionales que tienen efectos sobre el propio proceso de ejecutar las políticas deben ser tratadas con especial cuidado, y con un conocimiento pleno de las ramificaciones potenciales que podrían tener.

Todo esto es importante pero lo más importante, y el estudio insiste en ello hasta el final, es que la habilidad de cooperar de los actores políticos a lo largo del tiempo (y no solo para temas limitados) es un determinante clave de la calidad de las políticas públicas.

Es decir que para tener procesos políticos efectivos y, en general, mejores políticas públicas hay que tener partidos políticos institucionalizados y programáticos, congresos con sólidas capacidades legislativas, sistemas judiciales independientes y burocracias técnicas y fuertes.

La mayoría de estas “bendiciones institucionales” no se alcanzan de la noche a la mañana. Construir las y mantenerlas depende de los incentivos políticos de los actores políticos clave. Un liderazgo que funcione para llevar a los países, y en este caso al Ecuador, hacia la cooperación y no la confrontación puede ser una fuerza vital para la solidez institucional. **■**