



Formulación tecnocrática de las políticas y rendición de cuentas en regímenes democráticos

Los estilos tecnocráticos de la formulación de políticas representan una amenaza para la democracia, debido a que las decisiones no se someten al escrutinio público ni a la dinámica de la negociación, elementos que constituyen la esencia del proceso político democrático.

Contexto del tema

Desde fines de los años 80 muchas democracias nuevas han nacido como consecuencia de las demandas en todo el mundo en favor del respeto de los derechos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia en la formulación de políticas. Los donantes de ayuda externa han promovido el mensaje de que la democratización mejora la calidad de las políticas y los servicios públicos. No obstante, la democratización tiene lugar en tiempos en que el poder de los inversionistas y las instituciones financieras están cambiando tanto los parámetros como los estilos para gobernar. La mundialización financiera, los altos niveles de endeudamiento y las recetas neoliberales reducen las opciones de política económica a un conjunto limitado de objetivos que favorecen el ajuste fiscal, la privatización y la liberalización.

A fin de satisfacer estos objetivos, la formulación de las políticas ha venido quedando, cada vez en mayor medida, en manos de “tecnócratas”, es decir, aquellos que cuentan con un alto grado de experiencia técnica y conocimientos especializados y cuyas decisiones no son coartadas por los procesos políticos. Los tecnócratas por lo general, trabajan en las instituciones ejecutivas del gobierno que se encuentran más aisladas de la presión pública y que, por lo tanto, están menos obligadas a rendir cuentas en un sistema democrático, como es el caso de los bancos centrales y los ministerios de finanzas y comercio.

Los estilos tecnocráticos de la formulación de políticas plantean problemas para las democracias. Por una parte, distorsionan las estructuras de rendición de cuentas, ya que los gobiernos pasan a responder en mayor medida ante los organismos multilaterales y los inversionistas, que ante las instituciones representativas y el público en general; también afectan las respuestas que se dan al empleo y la previsión social, la erradicación de la pobreza y el manejo de los conflictos. No obstante la importancia de estos aspectos para la consolidación de las democracias nacientes, las políticas que favorecen la estabilidad macroeconómica podrían dejarlos de lado en pro de sus propios objetivos. Más aún, los ciudadanos podrían perder confianza en el proceso democrático si consideran que sus votos son irrelevantes en las decisiones que afectan sus vidas.

Sin embargo, si el objetivo es que los gobiernos respondan a las demandas de sus ciudadanos, las políticas—incluidas las políticas económicas—deben decidirse democráticamente. El papel de las instituciones legislativas para hacer rendir cuentas al poder ejecutivo es fundamental en este sentido. En las democracias, se espera que las instituciones legislativas—trátese de parlamentos o de congresos—cumplan la función de mancomunar y articular las opiniones de los ciudadanos, escrutar las políticas propuestas y conferir legitimidad a los resultados que de ellas emanen. No obstante, las políticas económicas afectan de forma distinta a los grupos sociales y a las instituciones, por lo que los procesos democráticos y la rendición de cuentas acusan el impacto cuando las decisiones importantes ante una determinada disyuntiva quedan exclusivamente en

manos de los tecnócratas. Por ejemplo, los presidentes de los bancos centrales y los ministros de finanzas y comercio pueden verse obligados ante determinados grupos de interés del mundo financiero que podrían preferir la implantación de estrategias dirigidas a reducir la inflación o a liberalizar las finanzas y el comercio, en detrimento de aquellas encaminadas a generar empleo o lograr una previsión social más amplia.

Resultados de la investigación

La investigación de UNRISD revela que los países han enfrentado de forma diferente las tensiones que surgen entre la tecnocracia y la rendición de cuentas en regímenes democráticos. La exposición a diferentes tipos de presiones financieras, la situación económica antes de la transición democrática, el consenso de las élites, la conducta de los partidos, la representación partidista en el poder legislativo, las destrezas y capacidades técnicas de los legisladores y el activismo de los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos son todos factores que podrían determinar el grado en que la formulación de las políticas refleja las opciones democráticas.

El desequilibrio en materia de conocimientos especializados y poder entre el poder ejecutivo y el poder legislativo crece a medida que las economías se mundializan. Los países que dependen del financiamiento y la asesoría de las instituciones multilaterales muestran un alto grado de dependencia en estas instituciones para la formulación de sus políticas. No obstante, el advenimiento de la conducta tecnocrática en el poder ejecutivo puede servir como incentivo para que los legisladores adquieran una mayor competencia técnica. Esto podría contribuir a controlar el crecimiento de la tecnocracia si, al mismo tiempo, se mejoran los niveles de rendición de cuentas ante la ciudadanía y si esta última adquiere también mayor conciencia de los aspectos técnicos vinculados a la formulación de políticas. Por lo general, los ciudadanos no cuentan con suficiente información o conocimientos especializados para formarse una opinión cabal sobre las políticas públicas, exigir al gobierno que rinda cuentas o escrutar las labores de sus legisladores e incidir sobre sus actuaciones. Esta situación afecta tanto a las antiguas democracias como a las más recientes.

La política, y no los sistemas de gobierno, determinan los resultados tecnocráticos y democráticos

En opinión de muchos analistas, los sistemas parlamentarios son más eficaces que los sistemas presidenciales a la hora de controlar la conducta tecnocrática. En un sistema presidencial, el presidente es elegido por un período determinado durante el cual tiende a permanecer aislado de la dinámica de la política parlamentaria. El presidente no tiene la obligación de lograr consenso para ejercer el poder. En un sistema parlamentario, el primer ministro depende en gran

medida de la fuerza y representación de los partidos políticos en el parlamento, y puede verse obligado a renunciar tras perder un voto de confianza. Esto significa que los primeros ministros podrían tener que invertir más tiempo que los presidentes en busca del apoyo parlamentario para sus propuestas de políticas.

Sin embargo, la investigación de UNRISD revela la complejidad de los vínculos que genera el comportamiento tecnocrático o de colaboración. Los casos de Argentina, China y la República de Corea indican que, a pesar de contar con fuertes sistemas presidenciales de gobierno, los presidentes pueden, en efecto, buscar la legitimación parlamentaria para sus políticas. Tal podría ser el caso cuando los partidos de oposición y de gobierno han reducido sus diferencias en torno a las políticas económicas y cuando los legisladores han adquirido conocimientos que les permiten negociar con el ejecutivo sobre la base de los fundamentos técnicos de las políticas.

Un sistema parlamentario de gobierno no es garantía contra la conducta tecnocrática si el partido político del primer ministro cuenta con una mayoría abrumadora en el parlamento. Sin embargo, los gobiernos minoritarios o de coalición pueden ampliar el poder de la asamblea legislativa en la formulación de las políticas. Por ejemplo, las reformas que liberalizaron la economía de la India en 1991 se implantaron de manera paulatina, debido en parte a la necesidad de hacerse de apoyo al interior de una coalición gobernante poco firme. Un proyecto de ley que permitía las inversiones extranjeras en el sector de los seguros pudo promulgarse sólo después de que el poder ejecutivo accediera a introducir cuatro enmiendas. De igual forma, las enmiendas a la Ley de Patentes de la India para ajustar dicha legislación a los compromisos adquiridos en el ámbito de la Organi-

zación Mundial de Comercio, fueron aprobadas no antes de que el ejecutivo aceptara la demanda del parlamento de que se otorgaran licencias para medicamentos patentados en caso de una emergencia sanitaria. Aunque, en ambos casos, los retrasos resultaron costosos, se consideró que las enmiendas introducidas permitieron mejorar las propuestas iniciales.

Las relaciones constructivas entre el poder legislativo y los partidos políticos, así como las inversiones en conocimientos técnicos, mejoran la capacidad de supervisión parlamentaria

La rendición de cuentas del parlamento puede mejorarse si los partidos de gobierno prestan un apoyo crítico—y no complaciente o maquinal—a las políticas del gobierno y si los partidos de oposición adquieren los conocimientos técnicos para negociar con el poder ejecutivo y prescindir de las estrategias de no cooperación. No puede exigirse a un poder ejecutivo con tendencias tecnocráticas que rinda cuentas si el mismo poder legislativo no tiene un nivel similar de conocimientos especializados. Y si los partidos no logran fortalecer la capacidad técnica de sus miembros, los parlamentos mantendrán el mismo poco interés en mejorarla.

Hasta mediados de los años 90, el parlamento argentino estuvo en seria desventaja en sus tratos con el poder ejecutivo. El presidente hacía muy pocos esfuerzos por consultar al parlamento, y se utilizó un número sin precedentes de decretos presidenciales para imponer fuertes reformas económicas. El aumento de la tecnocracia en el poder ejecutivo coincidió con una disminución del presupuesto operativo,

Investigación de UNRISD

Entre 2000 y 2002, UNRISD llevó a cabo una investigación sobre la formulación de las políticas económicas y la responsabilidad parlamentaria en ocho países en desarrollo o en transición: Argentina, Benín, Chile, Hungría, India, Malawi, la República Checa y la República de Corea. Los estudios de caso se proponían comprender las interconexiones entre las políticas económicas y sociales, la prominencia de tales políticas en las estrategias de los gobiernos, la influencia de los intereses de la sociedad en la formulación de estas políticas y las concesiones o la complementariedad entre las políticas en el proceso de negociación parlamentaria. Se logró profundizar en estos temas mediante un detenido estudio del presupuesto, que constituye un importante instrumento de política para el gasto público y la captación tributaria.

La República Checa, Hungría y la India son democracias parlamentarias, mientras que el resto de los países estudiados operan bajo sistemas presidenciales. En los parlamentos de Hungría, la India y Benín hay una representación de partidos políticos mayor que en los otros cinco países, pero ningún partido ha logrado obtener por sí solo y de forma consistente una mayoría absoluta de escaños parlamentarios en ninguno de los ocho países. De allí que resultara interesante estudiar la política de conformación de coaliciones, los arreglos negociados en torno a las políticas y el grado tecnocrático o cooperativo del proceso de formulación de políticas.

Los ocho países tienen tipos y niveles diferentes de exposición a las influencias económicas mundiales. Argentina, Chile, la India y la República de Corea están más integrados a la economía mundial y con frecuencia se les considera mercados emergentes; la República de Corea se convirtió recientemente en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Benín y Malawi dependen de la ayuda externa; las instituciones financieras multilaterales y los donantes bilaterales tienen mayor influencia sobre sus políticas que sobre las de los otros países. Cuando se efectuó la investigación, la República Checa y Hungría aspiraban a ser miembros de la Unión Europea (UE), lo cual los obligaba a satisfacer ciertas condiciones. Además, estos países debían enfrentar las presiones de los mercados financieros internacionales a medida que se embarcaban en la transformación económica orientada por el mercado.

Argentina, Chile y la República de Corea tienen una larga historia de gobierno tecnocrático. La formulación tecnocrática de las políticas en Malawi y Benín está estrechamente vinculada a la adopción de programas de préstamos de las instituciones financieras multilaterales. En la República Checa y Hungría, buena parte de la élite tecnocrática vinculada al régimen comunista ha caído ahora en descrédito, con lo cual ha surgido, de niveles inferiores de la burocracia, una nueva élite encargada de la formulación de políticas económicas. No obstante, en Hungría, donde ya existían mercados incipientes bajo el régimen comunista, existen pruebas de que miembros de la antigua élite continúan ocupando posiciones importantes en la burocracia.

La investigación se proponía responder a las preguntas siguientes:

- ¿Qué tipo de acontecimientos institucionales afectan la forma en que se formula la política económica en las nuevas democracias?
- ¿Los nuevos parlamentos están en capacidad de hacer rendir cuentas al poder ejecutivo en materia de política económica?
- ¿Cuán democráticos—o verticales—son los esfuerzos del poder ejecutivo para coordinar las opciones de política del poder legislativo?

el personal y la competencia del parlamento. Al no estar en capacidad de examinar a fondo los fundamentos técnicos de las políticas, los partidos de oposición en el parlamento adoptaron estrategias de no cooperación. Sin embargo, los conocimientos técnicos del poder legislativo mejoraron entre 1995 y 1997, cuando éste comenzó a seguir los pasos del poder ejecutivo y a incorporar a un número mayor de legisladores economistas. Los comités económicos se diversificaron y se especializaron y los miembros tanto de los partidos de la oposición como del partido de gobierno se mostraron más dispuestos a hacer preguntas al ejecutivo, introducir nuevas leyes y modificar los proyectos propuestos por el gobierno. A partir de 1997 aumentaron las solicitudes de informes, lo que indica que los legisladores tenían un mayor interés en los detalles técnicos de las propuestas de políticas del poder ejecutivo.

En Chile, el número de legisladores economistas ha aumentado considerablemente desde la década de 1990, y ahora dominan los comités de finanzas en ambas cámaras del parlamento. Estos economistas han desempeñado un papel importante al moderar el dominio que el poder ejecutivo ejerciera sobre la política económica, sobre todo al afirmar su jurisdicción profesional sobre los comités económicos parlamentarios y en negociaciones informales con los expertos económicos del poder ejecutivo. No obstante, los legisladores aún estiman que no tienen participación en el proceso presupuestario, a pesar de las mejoras cualitativas de la información que remite el ejecutivo al parlamento. Los esfuerzos por instituir mecanismos para llevar a cabo análisis independientes de las políticas en la legislatura (valga decir, una oficina de presupuesto independiente) no han tenido éxito, y el parlamento aún no cuenta con los conocimientos técnicos, la información y los recursos suficientes para escudriñar todas las políticas económicas.

Una baja capacidad técnica dificulta el escrutinio de las políticas

El desequilibrio que existe en las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en materia de política económica en los países de bajos ingresos, se complica con frecuencia por la falta de conocimientos especializados de la mayoría de los legisladores. En Malawi, más del 60 por ciento de los miembros del primer parlamento electo democráticamente tenía una formación académica inferior al nivel universitario, y apenas el 15 por ciento poseía un título universitario o más. Mientras las intervenciones de los donantes han fortalecido los conocimientos técnicos del poder ejecutivo, el nivel técnico del poder legislativo permanece en un grave estado de subdesarrollo.

Pero el tema de la capacidad técnica no se limita a la educación formal. El estudio sobre la India señala que, a pesar del alto nivel académico de los legisladores indios (cerca del 90 por ciento ostenta un título universitario), sus conocimientos sobre los temas presupuestarios son limitados y la gran mayoría no tiene suficientes conocimientos de economía. En consecuencia, estos legisladores se concentran en las políticas “visibles” que afectan a sus electores (por ejemplo, los subsidios) y hacen caso omiso de los efectos mucho mayores de las políticas menos visibles (por ejemplo, las políticas sobre tasas de cambio, tasas de interés y aranceles). En 1999, 2001 y 2002, el parlamento indio aprobó el presupuesto federal virtualmente sin escrutinio o debate alguno.

Otra limitante del desarrollo de capacidad es la proliferación de partidos políticos pequeños, los cuales tienen dificultades para sufragar los costos de inversión en la adquisición de conocimientos especializados. En tales situaciones, los partidos representados en el parlamento pueden recurrir a amenazas de obstrucción o a la formación estratégica de coaliciones con el fin de alcanzar sus objetivos, comportamiento que reemplaza la negociación basada en el conocimiento técnico. En 2000, existían en Benín 118 partidos políticos registrados y 35 listas de partido, que representaban a 62 partidos, estaban presentes en el parlamento. Casi todos los partidos giraban en torno a sus líderes, quienes asumían la mayor parte del financiamiento de estas organizaciones y que se valían de ellos para promover sus propios objetivos. Los intereses de los grupos de la sociedad civil no estaban bien integrados en el trabajo de los partidos políticos.

El consenso de las élites y la transición democrática favorecen al poder ejecutivo

Si una transición democrática es precedida por un régimen autoritario con una buena actuación en el campo económico, como en el caso de Chile, el nuevo gobierno podría aceptar los parámetros de formulación de políticas del antiguo régimen. También podría darse un consenso entre las élites sobre las políticas económicas si los enfoques anteriores de formulación de las políticas han perdido todo crédito y los partidos políticos y los ciudadanos anhelan un nuevo comienzo. En la República Checa y Hungría se formó un sólido consenso a nivel de la élite política en torno a la reforma de la política económica, y el gobierno disfrutó una relación armoniosa con sus electores durante el periodo inicial de la transición. La desconfianza generalizada frente a la planificación centralizada y una sólida fe en el mercado y en el ingreso a la UE como instrumentos para revertir la debacle económica y mejorar los niveles de vida contribuyeron a acercar a las élites de todo el espectro político. Durante este periodo, la supervisión del desempeño del poder ejecutivo por parte del parlamento se limitaba fundamentalmente a adquirir información sobre las actividades de aquel y a reaccionar ante acciones ya cumplidas (por ejemplo, la creación de comités para examinar casos con visos de corrupción).

En Hungría, el consenso entre el ejecutivo y el legislativo se deshizo en 1995 como consecuencia de la crisis económica. La implantación de un duro programa de estabilización produjo escisiones en los partidos y desató intensos debates parlamentarios en torno al presupuesto, en particular sobre los impuestos. En la República Checa, la crisis de 1996–1998 generó críticas del gobierno contra la política monetaria del banco central, un organismo independiente. Cuando, más tarde, el gobierno colapsó, se le reemplazó con una administración interina encabezada por el gobernador del banco central. La supervisión parlamentaria de las actividades del ejecutivo mejoró con la constitución de un nuevo parlamento en el cual ningún partido ostentaba una mayoría; el campo de acción del poder ejecutivo fue restringido tras la firma de un acuerdo entre el partido de gobierno y los partidos de la oposición sobre el presupuesto y la conformación de los comités económicos y otros comités estratégicos.

La dependencia de ayuda financiera y el endeudamiento fortalecen las tendencias tecnocráticas

Los enfoques tecnocráticos en la formulación de políticas tienden a arraigarse profundamente en aquellos países con un alto nivel de endeudamiento con las instituciones financieras multilaterales. En Malawi y Benín, estas instituciones han desempeñado un importante papel en conseguir, apoyar y, en algunos casos, contratar tecnócratas para ministerios económicos vitales. En Malawi existen tensiones entre los anuncios del gobierno sobre la mitigación de la pobreza y los requisitos tecnocráticos de la reforma económica. La dependencia de la ayuda financiera y la marcada influencia de las instituciones financieras multilaterales han impuesto límites en cuanto al punto en que el gobierno puede llevar adelante su programa social. La investigación de UNRISD concluyó que los tecnócratas adscritos a los ministerios económicos habían rechazado un enfoque sobre la formulación de las políticas que se centraba en el bienestar social. El programa de mitigación de la pobreza que se anunció en 1995 nunca se llevó a la práctica debido a la posterior introducción de los presupuestos de caja, la necesidad de controlar los gastos y la transferencia, del Consejo Económico Nacional al Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, de buena parte del personal técnico al cual se había confiado la ejecución del programa.

Como miembro de la zona del franco CFA, Benín delegó hace ya mucho tiempo su soberanía monetaria en un banco central regional. De allí que la reforma económica se ocupe fundamentalmente de la estabilización fiscal, la privatización y la liberalización. El presupuesto del gobierno es presentado a las instituciones financieras multilaterales para asegurarse de que los planes de gasto cumplen con las metas acordadas. Estas instituciones también han intervenido en coyunturas críticas para incidir sobre los debates parlamentarios relativos al presupuesto. Dos importantes crisis permiten ilustrar las tensas relaciones

entre el poder ejecutivo y el parlamento en torno a la formulación de la política económica. La primera tuvo lugar en 1994, cuando se devaluó el franco CFA y el parlamento de Benín, en conjunción con grupos del sector laboral, exigió un aumento de los salarios y del gasto social. La segunda crisis se presentó en 1996, cuando se privatizó la compañía petrolera nacional y los partidos de la oposición, que dominaban el parlamento, se unieron al sindicato nacional de trabajadores públicos para oponerse a la privatización en razón de sus presuntos efectos sobre el empleo. En ambos casos, el parlamento se negó a aprobar el presupuesto propuesto y obligó al presidente a recurrir a recursos de emergencia para poder gobernar.

Implicaciones de política

La democratización de la formulación de las políticas económicas es fundamental si se pretende integrar la cuestión social y otros temas de interés público de forma que contribuyan a la cohesión y el bienestar de la ciudadanía. Esta visión encuentra actualmente cierto apoyo en las estrategias de reducción de la pobreza de las instituciones financieras multilaterales. Las estrategias de lucha contra la pobreza deben incorporarse a las políticas de ajuste y los grupos de la sociedad civil deben participar en la formulación de dichas políticas. Pero la participación se ha limitado hasta ahora a la consulta, y los parlamentos no se han integrado plenamente al proceso.

Es fundamental que aumenten los conocimientos técnicos tanto de las instituciones del ejecutivo como de las instituciones legislativas para poder alcanzar el desarrollo en un mundo tan complejo. La democracia se ve amenazada cuando las decisiones no se someten al escrutinio público y a la dinámica de la negociación, elementos que constituyen la esencia del proceso político.

La investigación de UNRISD indica que la formulación tecnocrática de las políticas puede moderarse cuando:

- los partidos políticos invierten en conocimientos especializados y están dispuestos a debatir en igualdad de condiciones con el poder ejecutivo sobre los fundamentos de las políticas;
- los parlamentos establecen mecanismos eficaces—como comités especializados con miembros técnicamente calificados—para recopilar información y analizar las políticas de manera independiente;
- aumenta el conocimiento técnico de los legisladores, sobre todo en relación con los temas económicos;

- existe una alta probabilidad de que el gobierno pierda un voto de confianza si intenta evadir el debido escrutinio parlamentario de las políticas económicas;
- se reducen la dependencia de la ayuda financiera y el endeudamiento, y los países reivindican su autonomía en materia de política económica; y
- la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil se informan adecuadamente sobre las decisiones que los gobiernos toman en su nombre y están dispuestos a hacer rendir cuentas a los responsables.

Lecturas adicionales

- Ágh, Attila, Gabriella Ilonszki y András Láncki. En prensa. *Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Hungary*. Programa sobre Democracia, gobierno y derechos humanos. UNRISD, Ginebra.
- Akindès, Francis y Victor Topanou. En prensa. *Sociologie du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale au Bénin: Une lecture à partir du vote des lois de finances*. Programa sobre Democracia, gobierno y derechos humanos. UNRISD, Ginebra.
- Chirwa, Wiseman Chijere y Spy Mbiriawaka Munthali. 2002. *Technocratic and Populist Approaches to Economic Policy Making in Malawi*. UNRISD mimeografía.
- Corrales, Javier. 2004. *Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina*. Programa sobre Democracia, gobierno y derechos humanos, Documento Núm. 13. UNRISD, Ginebra.
- Kapur, Devesh y Pratap Mehta. 2003. *The Indian Parliament as an Institution of Accountability*. UNRISD mimeografía.
- Kapur, Devesh y Pratap Mehta. 2003. *Parliament and Economic Reforms in India*. UNRISD mimeografía.
- Mansfeldová, Zdenka. En prensa. *Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in the Czech Republic*. Programa sobre Democracia, gobierno y derechos humanos. UNRISD, Ginebra.
- Montecinos, Verónica. 2004. *Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile*. Programa sobre Democracia, gobierno y derechos humanos, Documento Núm. 11. UNRISD, Ginebra.
- Nakamura, Toshihiro. 2002. *A Declining Technocratic Regime: Bureaucracy, Political Parties and Interest Groups in Japan, 1950–2000*. Programa sobre Democracia, gobierno y derechos humanos, Documento Núm. 9. UNRISD, Ginebra.
- Shin, Doh Chull, Chan Wook Park y Jong Bin Yoon. 2002. *Democratization, Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in the Republic of Korea*. UNRISD mimeografía.
- UNRISD. 2000. *What Choices Do Democracies Have in Globalizing Economies? Technocratic Policy Making and Democratization*. UNRISD Conference News. UNRISD, Ginebra.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21315

