

Negociaciones Comerciales y Sociedad Civil

**El Proceso de Formulación de
Políticas Comerciales a Nivel Nacional**

Elaborado por

Sylvia Ostry

Cuarta Reunión de la Red de Comercio e Integración

**Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Septiembre 17-18, 2002**

Introducción

Durante la última década, se ha generado una demanda crecientemente insistente y persistente por contar con mayor transparencia en la formulación de las políticas comerciales. Existen diversas razones para este desarrollo, el cual probablemente no será abatido. Estas razones incluyen el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONGs) las cuales se han visto fortalecidas por la revolución de la Internet, la cual proporciona economías de escala y alcance, vinculando a grupos sumamente dispares en torno a temas comunes. O como algún ingenioso bien ha dicho - - la Internet proporciona un megáfono para tantos que carecían de voz. Y si el mensaje en el megáfono oprime un botón candente - - transparencia - - el efecto puede ser considerable.

Pero ese efecto ha sido aumentado desmedidamente por otro desarrollo de los años 90, i.e. la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC, la institución que cuenta con el sistema de solución de controversias más fuerte en la historia del derecho internacional. Por ende, el nuevo sistema global de comercio ha virado su concentración pasando de la política comercial de las barreras en frontera del GATT a la economía doméstica y la regulación social, las cuales tratan aspectos sensibles relacionados con la soberanía, como sucede con el nuevo y “judicializado” mecanismo de controversias. Así pues, la demanda por mayor transparencia en el nuevo, complejo e intrusivo dominio de la política “comercial” evoca una resonancia comprensiva en el público en general y tan siquiera por esta razón, debe ser un asunto de interés para quienes elaboran las políticas.

Pero existe otra razón de interés, quizás más fundamental, y quisiera brevemente exponerla antes de describir nuestro proyecto en el Hemisferio Occidental. Se centra en la inquietante tendencia que se presenta tanto en los países de la OCDE como en los países en desarrollo - - la pérdida del respeto por las instituciones públicas.

Pérdida de Respeto

La pérdida de confianza en las instituciones de los gobiernos democráticos se ha convertido en un tema de gran interés académico y una gran cantidad de literatura ha proliferado en los años noventa. En los países de la OCDE la tendencia inicia en los años setenta y, aunque se dan variaciones de país a país, tiene un efecto universal en las democracias occidentales (1). Esta floreciente investigación se ha visto facilitada por los datos provenientes de una serie de estudios, más recientemente el estudio *World Values Survey* que cubre un gran y creciente número de países no miembros de la OCDE, y por lo tanto, intenta tener, en principio, cobertura global. (2).

Es importante resaltar, como hace la literatura académica, la distinción entre la democracia como sistema y la efectividad de las instituciones democráticas del gobierno, i.e. legislaturas, partidos políticos, líderes políticos o la elite política, para utilizar un término más general. Los datos no revelan ninguna pérdida significativa en el apoyo a la democracia como sistema, pero sí una marcada y sorprendente pérdida de confianza en los principales agentes de la democracia representativa.

Se han presentado una serie de hipótesis para explicar este desarrollo, incluyendo el aumento en el nivel de educación de la clase baja; el intercambio intergeneracional de valores, comenzando en los setentas, hasta el “postmaterialismo” (por ejemplo el medio ambiente, el movimiento femenino) y el rechazo a la autoridad; los efectos de la globalización sobre la soberanía nacional; y una mayor erosión de la confianza social (3). La investigación y el debate sobre las causas fundamentales relacionadas con el cambio en los valores continuarán y probablemente no se llegue pronto a un consenso. Sin embargo, parece haber mucho menos discusión sobre los resultados, i.e. la pérdida de respeto.

Aún más, los datos no revelan ninguna caída en el interés por los asuntos políticos, más bien todo lo contrario (4). Sin embargo, la pronunciada caída del sufragio en la mayoría de los países sugiere un rechazo creciente hacia la democracia representativa como el único modo de participación, como igual lo sugiere el surgimiento de una variedad de otras formas de expresión política tales como la acción directa y las demostraciones y, por supuesto, el marcado crecimiento, a lo largo de los noventa, en el número de ONGs defensoras de sus intereses.(5) El mensaje de estos grupos de defensa es por una nueva forma de democracia - - lo que actualmente se conoce como democracia participativa. En la jerga de la política comercial, esto se traduce como transparencia, i.e. acceso a la información y participación en el proceso de formulación de políticas.

No existen datos de largo plazo comparables sobre la opinión pública de los países no miembros de la OCDE. Pero los datos para mediados de los noventa en Latinoamérica son muy interesantes. Las encuestas de opinión pública conducidas por Latinobarómetro y publicadas en el Economista revelan una caída aguda y sin precedentes en el apoyo a la democracia en casi

toda la región entre 1995 y 2001. (6) Pero una vez más, salvo algunas excepciones, lo anterior involucra, en menor grado, una pérdida de confianza en el sistema que en las instituciones del gobierno representativo y en el desempeño de los gobiernos. Adicionalmente, el análisis demuestra que esta pérdida de confianza está estrechamente vinculada con la situación económica. Los datos para la primera mitad del 2002 sugieren que es probable que este vínculo se haya debilitado de alguna forma en Argentina y Brasil, pero, por supuesto, es muy temprano aún para generalizar. Más importante aún, como ha apuntado el director de Latinobarómetro, la situación en los países miembros de la OCDE es diferente a la de la mayoría de los países de Latinoamérica, en los cuales la democracia ha sido establecida recientemente. (7) Si persiste el descontento con las instituciones y el desempeño, entonces quizás podría convertirse en un rechazo sistemático. No obstante, un hallazgo prometedor en las encuestas es el fuerte apoyo que existe en la mayoría de los países hacia la liberalización del comercio - - específicamente el ALCA.

Entonces, ¿cómo podemos relacionar este fenómeno de la pérdida de confianza en los gobiernos representativos con nuestro tema principal, el proceso de formulación de políticas a nivel nacional? A continuación me permito presentar el proyecto lanzado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Munk para Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto.

El Proceso de Elaboración de Políticas a Nivel Nacional

Vale la pena resaltar que en julio de 2001, el directorio responsable de la investigación en el área de gestión pública de la OCDE publicó un documento (*Policy Brief*) enumerando una

serie de elementos centrales para la buena gobernabilidad. El título del documento fue Involucrar a los Ciudadanos en la Formulación de Políticas: Información, Consulta y Participación Pública.

El párrafo principal proporciona el fundamento para la iniciativa:

“Fortalecer las relaciones con los ciudadanos es una sana inversión en mejorar la elaboración de políticas y un elemento fundamental de la buena gobernabilidad. Le permite a los gobiernos suplirse de nuevas fuentes de ideas relevantes para las políticas, de información y de recursos para la toma de decisiones. Igualmente importante, contribuye a construir la confianza pública en el gobierno, mejorando la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad civil”. (8)

El documento continúa dando una serie de sugerencias sobre políticas y establece los diez principios conductores para que los gobiernos de la OCDE involucren a los ciudadanos en la elaboración de políticas.

Esta reacción de pérdida de confianza no se ha limitado sólo a la OCDE. Así, en el Banco Mundial y en otras instituciones se ha dado un empuje para fomentar la “propiedad” del proceso de elaboración de políticas al aumentar la información, la consulta, y la participación activa de un mayor rango de interesados. (9) Como lo ha demostrado la OCDE y otras investigaciones, mientras que el acceso a la información se ha incrementado durante la última década, existen grandes diferencias en la consulta y la participación activa, y los esfuerzos por involucrar a la ciudadanía en la elaboración de políticas son poco comunes. No obstante, estos estudios también demuestran que tener un proceso más participativo y abierto - - i.e. transparente - -, pareciera ser una condición necesaria, sino suficiente, para la legitimidad de las políticas.

Es vital enfatizar ese último punto - - necesario pero no suficiente. Por supuesto que existen una serie de problemas complejos, económicos, sociales y políticos, que no pueden ignorarse si se quiere mejorar y consolidar la confianza en la gobernabilidad democrática. No obstante, hay un mayor acuerdo entre los expertos y practicantes que una elaboración de políticas más participativa puede ser efectiva para mejorar y mantener el apoyo. Y nuestro proyecto para el Hemisferio Occidental se basa en gran medida en esta hipótesis.

El Proceso Nacional de Elaboración de Políticas

El fundamento del proyecto se relaciona con el concepto de Robert Putman que la política internacional es el resultado de un juego de dos niveles: la estructura y la dinámica del proceso a nivel nacional y la interacción entre los actores nacionales y el nivel supranacional. Mientras que el proceso de elaboración de políticas internacionales ha sido extensamente documentado y analizado, se conoce notablemente poco sobre la naturaleza del proceso en el primer nivel. Sin embargo, el proceso a nivel nacional es un componente esencial para el resultado final, i.e. el acuerdo internacional que resulta al finalizar las negociaciones. Es sumamente importante incrementar nuestro entendimiento de los actores y las instituciones que dan forma y limitan la formulación de la política comercial a nivel nacional. Para este fin, se comisionaron memorandos de política para un grupo de ocho países del Hemisferio Occidental: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay. Se formularon un número de preguntas con relación a la naturaleza del proceso y los memos resultantes han sido publicados por el del Banco Interamericano de Desarrollo a través del INTAL.

La segunda etapa del proceso implica organizar reuniones o foros en cada país para discutir cada estudio con el grupo más grande posible de interesado, incluyendo funcionarios de gobierno, legisladores, empresarios, uniones, agricultores, académicos y ONGs. El foro servirá para iniciar una discusión sobre el proceso nacional; el alcance y naturaleza de la transparencia; y las opciones para ampliar la participación incluyendo los costos y beneficios de dicha ampliación. Se ha celebrado una de estas reuniones (en Brasil) y los planes para celebrar sesiones similares en otros países están en marcha.

Finalmente, se celebrará un foro con la participación de múltiples países para comparar y contrastar los procesos nacionales con el fin de llegar a un consenso sobre las normas y principios básicos para un modelo participativo, a la vez que se garantiza la diversidad de práctica y responsabilidad de todos los interesados.

Al completarse la primera etapa es útil, no intentar hacer un resumen, pero sí resaltar algunos de los rasgos principales de los diseños de políticas divergentes, para generar preguntas y discusiones. No es sorprendente que la característica principal de los estudios (el primero de este tipo que, debo decir, se realiza en la región) es la diversidad considerable en los procedimientos de consulta: grupos excluidos; calendarización; acuerdos institucionales y demás. De los 8 países estudiados: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay, solamente Canadá y los Estados Unidos han establecido acuerdos institucionales involucrando tanto a los cuerpos legislativos como a una gran gama de partes interesados o involucradas incluyendo empresarios, agricultores, uniones, ONGs y académicos. Lo anterior no es sorprendente dado que los estudios de la OCDE demostraron que los procesos de participación eran poco comunes en sus países miembros. Y un estudio realizado en 1996 por la Coalición

Suiza de Organizaciones para el Desarrollo demostró que de 30 países estudiados (tanto desarrollados como en vías de desarrollo) sólo 3 contaban con mecanismos formales de consulta (Canadá, EE.UU. y Suiza). (10)

No obstante, a pesar de esta dicotomía Norte-Sur (y hay diferencias significativas entre Canadá y Estados Unidos por las diferencias básicas de gobernabilidad, i.e. sistema parlamentarios versus sistema presidencial) los países latinos tampoco eran homogéneos en forma alguna y, es más, en algunos se encuentra en marcha un proceso de evolución, en parte como respuesta a los cambios en la política comercial tales como Mercosur o las negociaciones bilaterales con la UE o los EE.UU. Por ende, mientras que el proceso afecta el resultado, la política podrá, con el tiempo, afectar el proceso. Esto probablemente es inevitable pero también es deseable. El proceso de elaboración de políticas debe ser evolutivo, reflejando cambios sistemáticos (tales como la transformación del GATT a la OMC) y cambios en el ambiente de las políticas. En el fondo, el proceso participativo de consulta le permite a los gobiernos mantener informados a los interesados sobre una base continua, y aunque no siempre les gustará lo que escuchan (en el mejor de los casos la política comercial implica cambio, y el cambio produce ganadores y perdedores) su rechazo a todo el régimen será menos probable.

Aún más, al brindar información en los procesos nacionales, los interesados que no cuentan con los recursos técnicos y financieros adecuados en muchos países - - como la pequeña y mediana empresa (PYMES), - - adquieren información útil sobre oportunidades de mercado y otros asuntos de interés. En un punto relacionado, se debe hacer notar que la carencia de recursos técnicos y financieros por parte de muchos interesados, y también por parte de algunos ministerios de gobiernos y legislaturas, fue uno de los factores principales que afecta la

naturaleza del proceso en un número de países latinoamericanos. El bajo perfil que juegan las legislaturas en estos países podría ser una desventaja puesto que existe una fuerte presión para involucrar una asamblea parlamentaria intergubernamental ligada a la OMC y posiblemente algo similar para el ALCA. En cualquier caso, es útil considerar a los legisladores como potenciales intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos que muestran alguna preocupación.

Aunque indudablemente se devengan beneficios de un proceso de elaboración de política más participativo (especialmente el aumento en la legitimidad), también hay costos, lo cual es ciertamente una de las razones por la que muchos países se muestran cautos ante la idea. Hay costos para los gobiernos en términos de tiempo, expertos, recursos financieros y hay diferencias significativas en el manejo de recursos entre los interesados. Dado que el cabildeo de los empresarios está mucho más preparado que otros grupos, se puede generar una mentalidad de interesado incluido-interesado excluido, y los medios de comunicación le agrada poder resaltar las batallas (Si los “excluidos” no se toman en cuenta, es probable que éstos intenten formar coaliciones con grupos de una mentalidad similar en otros países, algunos de los cuales rechazan por completo la liberalización comercial). Algunos interesados, simplemente por estar involucrados en el proceso, desarrollan expectativas irreales sobre los resultados y se frustran cuando, inevitablemente, no se adoptan sus peticiones. Para el “estadista” astuto de Putman, la confidencialidad es esencial, especialmente cuando las negociaciones ingresan a la etapa final y la idea del proceso participativo es un oxímoro - - salvo que éste provea una oportunidad de coopción. Todos estos temas surgieron en nuestra discusión sobre los casos de los países del Hemisferio Occidental y la discusión continuamente dejó claro que no hay “balas mágicas”; el proceso de elaboración de políticas era complejo y desordenado; los procesos deben de estar en una condición de continua evolución. El resultado de todo esto merece enfatizarse: esto es, el rol

del gobierno en la elaboración de políticas; la transparencia y la participación no son reemplazos para la responsabilidad gubernamental.

En conclusión, diría que sopesar los costos y los beneficios recae en el juicio de cada país miembro. Los argumentos que aquí se presentan sugieren que es probable que haya costos sistémicos por no hacer nada, y éstos deben ser considerados por los países cuando consideran los elementos básicos de la política comercial como un aspecto clave para alcanzar un crecimiento económico sostenible.

Notas

- (1) Susan J. Pharr, Robert D. Putnam, y Russell J. Dalton, "A Quarter-Century Of Declining Confidence", Journal Of Democracy, Vol. II, No. 2, Abril 2002.
- (2) Pippa Norris (ed.), Critical Citizens: Global Support For Democratic Government, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 34 ff.
- (3) Con relación al post materialismo et al, ver Loek Halman y Neil Nevitte (eds.) Political Values Change in Western Democracies: Integration, Values, Identification and Participation, Tilburg University Press, 1996, y las referencias ahí contenidas. Ver también Sylvia Ostry, "The Multilateral Trading System" en Alan M. Rugman y Thomas L. Brewer (eds.), The Oxford Handbook of International Business, Oxford University Press, 2001, pp.232-258, para una discusión más amplia sobre los cambios en el entorno de las ideas.

Con relación al capital social, ver Robert D. Putnam, Bowling Alone, Simon y Schuster, Nueva York, 2000.
- (4) Neil Nevitte, The Decline Of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective, Peterborough, Broadview Press, 1996, Capítulo 3, pp 49-74.
- (5) Ver, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Human Development Report 2002, Nueva York, Oxford University Press, 2002, especialmente el Capítulo 5, pp 101-122.
- (6) Economist, Julio 26, 2001.
- (7) Marta Lagos, "How People View Democracy: Between Stability and Crisis in Latin America", Journal of Democracy, Vol. 12, No. 1, Enero. 2001, pp. 137-144. La situación en un número de países de Europa Central y del Este- -aquellos sin una tradición democrática pre-soviética es muy similar. Richard Rose, Centro para el Estudio de Políticas Públicas, Universidad de Strathclyde, Glasgow, (mimeo.)
- (8) OECD Public Management (PUMA) Policy Brief No. 10, Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation, París, Julio, 2001.
- (9) Ver, por ejemplo, UNDP, op. cit.; Russell J. Dalton, "Political Support in Advanced Industrial Democracies," en Pippa Norris, op. cit., pp.57-77
- (10) Christopher Bellemann y Richard Gerster, "Accountability in the World Trade Organization", Journal of World Trade, Vol. 30, No. 6, Dic. 1996, pp. 31-74.