

## RESEÑA

Fontaine, G., Medrano, C., Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan. Switzerland. 227 pp.  
*DOI: 10.1007/978-3-030-28995-9*

Cristian Leyton

*Universidad Católica Silva Henríquez*

El debate en torno al rol de las ideas y las instituciones en el diseño de las políticas ha sido un tema relevante dentro del análisis de políticas públicas que buscan avanzar en la comprensión de la relación entre Estado, sociedad y entorno. Es por ello que el trabajo que nos presentan Fontaine, Medrano y Narváez (2020) se torna un aporte relevante a esta discusión en tanto se plantea como propósito explicar el rol de ideas e instituciones en los resultados de diseño y en los cambios de política, estableciendo en ello mecanismos causales. Para ello retoma trabajos clásicos en torno a paradigmas de políticas (Hall, 1993) e instrumentos de políticas (Hood, 1983) y contemporáneos, en relación con diseño institucional y gobernanza (Pierre y Peters, 2000) y sobre diseño de políticas (Howlett, 2019a; 2019b) para generar un modelo teórico y metodológico sólido aplicado a un área de política relevante para América Latina.

El libro centra su atención en cómo el nacionalismo de los recursos provoca un déficit de responsabilidad pública en los países productores de petróleo de América Latina y el Caribe. El trabajo presenta un mecanismo causal que vincula ideas y resultados de políticas a través de arreglos institucionales, y se centra en el diseño de políticas para describir el papel de la selección y combinación de instrumentos en la mejora o reducción de la rendición de cuentas pública a través del establecimiento de la agenda,

formulación de políticas, coordinación intersectorial e interacciones políticas.

El argumento central de este libro, expresado en el primer capítulo, es que el nacionalismo de los recursos tiene un estilo de gobernanza fuerte o imperativo liderado por el Estado, que caracteriza la posición central del Estado en la asignación de recursos, en oposición a los mercados y las redes. Difiere de otros estilos de gobernanza que pueden descentralizarse (cuando el control del Estado se transfiere a las autoridades locales a nivel subnacional) o descentrarse (cuando se transfiere a actores no estatales).

Para arribar a este planteamiento el libro se estructura en torno a cuatro capítulos centrales y una sección final.

En el segundo capítulo, el texto desarrolla el marco teórico desde el cuál se analiza el diseño de políticas, a partir de una tipología de las teorías existentes y de cuatro metodologías: neo-positivismo, realismo, analitismo y reflexivismo. Siguiendo a Peters (2018) los autores plantean que la característica común de estas teorías es que expresan una decisión del gobierno basada en causalidad (comprensión de las causas del problema de política), instrumentación (selección de instrumentos para abordar el problema), evaluación (valores que se buscan alcanzar con el diseño de la política) e intervención (forma en que el gobierno hace que una política funcione a través de la administración pública). En su conjunto, plantean los autores, es probable que cada modelo de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención se asimile a un paradigma de políticas que

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Cristian Leyton, Universidad Católica Silva Henríquez

E-mail: [cmleyton@gmail.com](mailto:cmleyton@gmail.com)



brinde orientación al gobierno (1993). Los autores sostienen que el pluralismo teórico engendrado por el giro de la teoría social al diseño de políticas en el análisis comparativo de políticas puede organizarse en torno a cuatro modelos definidos por las metodologías que adoptan los investigadores.

En este sentido, es destacable del libro, que plantea de manera esquemática y clarificadora un asunto no siempre explícito y complejo, una relación entre las metodologías y perspectivas ontológicas, filosóficas y científicas, basadas en los planteamientos de Jackson (2016).

A partir de este análisis los autores argumentan su opción por las teorías realistas, las cuales reconocen el papel de las ideas, puesto que están respaldadas por sistemas institucionales, y reconocer el papel de los instrumentos en tanto productos de poderes causales que actúan con cierto grado de independencia, por lo que tienden a subrayar una lógica de adecuación en lugar de una lógica de consecuencias en el diseño de políticas.

El siguiente capítulo, el tercero, desarrolla el enfoque realista adoptado. En este sentido, plantean que este enfoque del diseño de políticas se centra en las interacciones entre objetivos, actores y contexto en la definición de la combinación de instrumentos con un estilo de política. Los autores enfatizan en que este enfoque para el diseño de políticas está ontológicamente alineado con la comparación n-pequeño cuando su objetivo es explicar cómo la adopción de un objetivo de política está causalmente vinculada a un resultado de política, porque requiere identificar un mecanismo causal en el proceso de diseño de políticas.

En comparación con los otros enfoques de análisis, se plantean como premisas que, “los realistas coinciden con los neopositivistas en que las explicaciones causales del mundo son posibles. En esto, se apartan de los analistas y reflexivistas, a quienes solo se pueden producir interpretaciones (en lugar de explicaciones) de procesos sociales como las políticas públicas porque cualquier cosa que se pueda decir sobre ellos se ve afectada por el hecho de que formemos parte del mundo que estudiamos. Segundo, sin embargo, los realistas coinciden con los reflexivistas en que los procesos sociales pueden entenderse a través de fenómenos detectables pero no directamente observables” (2019: 42-43).

Esta es la lógica aplicada al análisis del mecanismo causal que vincula el nacionalismo de los recursos con un déficit de responsabilidad pública a través de la formulación de una política petrolera impulsada por el Estado, la centralización de la coordinación intersectorial y la adopción de un estilo de implementación coercitiva. Los autores optan entonces por un diseño de investigación que combina estudios de casos y técnicas de comparación de *n pequeñas* (como el rastreo de procesos y el análisis comparativo cualitativo (QCA)). Se plantean también las observaciones empíricas esperadas, basadas en los cuatro tipos de instrumentos de política con recursos del Estado (nodalidad, autoridad, tesoro y organización). Luego de aplicar un razonamiento contrafactual basado en una lógica bayesiana se reformula la hipótesis principal: el nacionalismo de los recursos dificulta la responsabilidad pública en ausencia de una política de transparencia. Esto tuvo dos implicaciones para la selección de casos. Por un lado, para cumplir con la condición de suficiencia, no se debe encontrar una política de transparencia en los casos típicos. Por otro lado, para cumplir con la condición de necesidad, se debe encontrar una política de transparencia en los casos desviados y en los casos individualmente irrelevantes.

Los nueve países productores de petróleo y gas de ALC fueron clasificados combinando estas reformas con la presencia o ausencia de una política de transparencia. La operacionalización del nacionalismo de recursos, la transparencia y el déficit de responsabilidad pública permitieron distribuir estos casos en cuatro categorías: típico, desviado, individualmente irrelevante e inconsistente. Los casos típicos son aquellos en los que el nacionalismo (cerrado) parece estar relacionado con un déficit de responsabilidad pública. Los casos desviados son aquellos en los que el nacionalismo (abierto) no parece estar relacionado con tal déficit. Los casos individualmente irrelevantes son aquellos en los que el liberalismo (abierto) se asocia con la ausencia de un déficit de responsabilidad pública. El único caso inconsistente es aquel en el que el liberalismo (abierto) parece coexistir con un déficit de responsabilidad pública. A partir de lo anterior, se justifica la selección del caso de Venezuela como un caso típico para la construcción de teorías, Ecuador como un caso típico para confirmar las pruebas teóricas, México como un caso desviado para la reformulación de la teoría y Brasil como un caso desviado para confirmar esta reformulación.

En el cuarto capítulo, el libro presenta un análisis de congruencia para la construcción de la teoría del mecanismo causal, basado en dos casos típicos (Venezuela y Ecuador) y dos casos desviados (México y Brasil). Pone el nacionalismo de los recursos en la perspectiva histórica de los modelos extractivos de desarrollo experimentados en América Latina, y plantea que a los ojos de los gobiernos de la mayoría de los países productores de petróleo de ALC, la naturaleza política de los recursos naturales no renovables y los altos precios de los productos básicos que prevalecieron desde principios de la década de 2000 hasta mediados de 2010 justificaron volver a la nacionalización. Se plantea que el nacionalismo de recursos defendido por estos gobiernos fue la máxima expresión de un modelo de desarrollo extractivo, definido por la voluntad de aumentar la captación de rentas de petróleo por parte del gobierno a través de un importante control estatal sobre el sector petrolero, con la expectativa de efectos indirectos en la economía. Sin embargo, las políticas petroleras diseñadas por estos gobiernos en realidad presentaban dos tipos de nacionalismo de recursos, abiertos y cerrados, de acuerdo con la naturaleza de las relaciones público-privadas y la existencia de una política de transparencia.

En Venezuela, la reforma de 2000 presentó una mezcla de políticas consistentemente jerárquica y coercitiva, lo que explica los dramáticos fracasos políticos cuyos resultados se volverán cada vez más evidentes a lo largo de la próxima década. Los instrumentos de nodalidad fueron rápidamente degradados por la propaganda presidencial, extendiendo la ideología del socialismo del siglo XXI en lugar de proporcionar información transparente a actores no estatales o incluso a otras agencias estatales. Los instrumentos de autoridad sirvieron cada vez más a la falta de respuesta del gobierno con respecto a las rentas petroleras y el constitucionalismo “abusivo” (Dalmau 2015) o “autoritario” (Andrade, 2005) que posibilitó cambios importantes en las políticas a pesar de la resistencia institucional del antiguo régimen político. Los instrumentos del tesoro se torcieron para permitir el uso discrecional del gobierno de una parte significativa de los alquileres petroleros a lo largo de la planificación fuera del presupuesto, el control presidencial directo sobre la arquitectura financiera y el patronaje. Los instrumentos de organización también fueron diseñados para permitir que la política petrolera sea controlada por un puñado de tecnócratas similares al presidente Chávez, eliminando así progresivamente cualquier forma de

responsabilidad horizontal dentro del aparato estatal. El análisis de congruencia de estos cuatro casos confirma que existe una fuerte relación entre el nacionalismo cerrado de recursos y los déficits de responsabilidad pública, lo que debilita las instituciones democráticas y tensiona las perspectivas de desarrollo.

El Capítulo 5 presenta los resultados de un estudio de caso de nacionalismo cerrado, basado en la administración de Chávez en Venezuela (1999-2012). Se da cuenta del análisis de evidencia recolectada para cada entidad del mecanismo causal -incluyendo el establecimiento de la agenda, la formulación de políticas, el cambio institucional, las interacciones políticas y el resultado político para la rendición de cuentas públicas demuestra que el nacionalismo de los recursos es una causa del déficit de responsabilidad pública (la formalización bayesiana de estos resultados indica un grado de confianza posterior del 97%).

El libro evidencia que, durante la administración de Chávez, el gobierno adoptó nuevos objetivos políticos que incluían el nacionalismo de los recursos, estableciendo una nueva agenda política. En este sentido, el poder ejecutivo respaldó explícitamente la búsqueda de rentas a través de una expansión del control del gobierno de la industria del petróleo y el gas para fomentar el desarrollo impulsado por el Estado y los efectos de derrame de las rentas petroleras.

Una vez que se puso en marcha el nacionalismo de los recursos, el gobierno procedió a formular una nueva política petrolera centrada en garantizar la soberanía nacional, fortaleciendo el poder y el control del Estado sobre el sector petrolero y la mejora de la capacidad de la compañía petrolera nacional. Más tarde, el gobierno favoreció un modo jerárquico de gobierno para apoyar la nueva política petrolera a través de la coordinación intersectorial. El diseño jerárquico de la revolución bolivariana requería centralizar los flujos de información. En particular, surgió una política de opacidad para bloquear las decisiones sobre la formulación de políticas petroleras, la gestión de los alquileres petroleros y la administración general de la industria del petróleo y el gas.

Luego, el gobierno adoptó un estilo de implementación coercitiva para hacer frente a la competencia de los actores no estatales y los partidos de oposición. El cerrado nacionalismo de recursos presentado por la política petrolera durante la administración

de Chávez obstaculizó la responsabilidad pública a través de la limitación del control social y la participación ciudadana por parte del gobierno. Este déficit de rendición de cuentas se deriva de la legalización del secreto que restringe el acceso al sistema de información, de un sistema judicial sesgado que afecta el debido proceso, de la falta de transparencia y evaluaciones financieras oportunas publicadas por el gobierno, y de la politización de la burocracia que afecta equilibrio y control de la autonomía de las agencias.

Finalmente, en el último capítulo se da cuenta de los principales hallazgos empíricos y las implicaciones teóricas de la investigación, se refuerza la idea que el nacionalismo de los recursos es la última expresión del extractivismo como modelo de desarrollo en algunos países de ALC, con el objetivo de fortalecer el control del Estado sobre el sector petrolero y aumentar las rentas petroleras para financiar programas redistributivos. Esto da cuenta de un estilo de gobernanza que, desde la teoría institucional del diseño de políticas refleja el tipo de relaciones del Estado con la sociedad y la economía.

Los autores plantean que este enfoque realista del diseño de políticas implica una definición de causalidad en términos de necesidad (en oposición a la regularidad) y la explicación de la causalidad a través de una investigación intensiva (en oposición al diseño de investigación extensivo). El proceso que vincula la adopción de objetivos de política con la producción de un resultado de política se modeló como un mecanismo causal que incluye la formulación de políticas, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas. La combinación del rastreo de procesos con una pequeña comparación de n-pequeño en una investigación intensiva sobre diseño de políticas se puso en práctica en un protocolo de cinco pasos que incluía la teorización de procesos, la selección de casos, el diseño de pruebas empíricas, el análisis de congruencia y el estudio profundo de casos.

El libro vincula el nacionalismo de los recursos con un déficit de responsabilidad pública, asumiendo el argumento realista según el cual las políticas públicas son sistemas abiertos donde las regularidades causales son más la excepción que la regla. Por lo tanto, en lugar de buscar una regularidad causal entre el nacionalismo de recursos y un déficit de responsabilidad pública, buscamos los poderes y responsabilidades causales que los vinculan. Es decir, el diseño de investigación no pretendía demostrar que

cada vez que un gobierno adopta el nacionalismo de los recursos afectaría la responsabilidad pública. En cambio, se buscaba demostrar que cada vez que el nacionalismo de los recursos afecta la responsabilidad pública, un mecanismo causal específico está en funcionamiento.

La investigación confirma que el mecanismo causal que vincula el nacionalismo de los recursos con un déficit de responsabilidad pública se muestra de la siguiente manera. La agenda nacionalista de recursos apunta a un modelo de desarrollo dirigido por el Estado y financiado por el extractivismo. La política inducida por esta agenda está formulada para aumentar el control del Estado sobre el sector extractivo. Por lo tanto, el gobierno debe centralizar la coordinación institucional en torno a la nueva política de forma jerárquica. En consecuencia, las relaciones Estado-sociedad se vuelven cada vez más coercitivas, si no autoritarias. Finalmente, este estilo de implementación tiene las agencias de control y equilibrio del Estado controladas por el poder ejecutivo. Con un diseño de política de este tipo, la maldición de los recursos institucionales aumenta, ya que la necesidad del gobierno de más rentas para financiar el desarrollo aumenta la dependencia del Estado de los productos básicos y su exposición a las conmociones externas. Por lo tanto, el nacionalismo de los recursos es incompatible con cualquier política dirigida a superar la maldición de los recursos. Por un lado, destruye las instituciones que probablemente controlen al gobierno y, por otro lado, inhibe la movilización de los ciudadanos en torno a la política extractiva al excluirlos de la arena política y al restringir su acceso a información oportuna. Finalmente, se resiente de la participación de actores no estatales en el nuevo diseño de políticas, por lo que el gobierno favorece los instrumentos de política destinados a controlar, coaccionar y eventualmente reprimir cualquier forma de contención política o social planteada por esta política.

El nacionalismo de recursos abiertos viene con el compromiso del gobierno y de las empresas petroleras nacionales de transparencia hacia sus socios comerciales y, en consecuencia, hacia otros actores no estatales, incluidos periodistas, ONG, comunidades locales y otras organizaciones de la sociedad civil.

Eventualmente, las diferencias en el resultado de la política con respecto a la responsabilidad pública se expresan en la articulación de los regímenes de responsabilidad política y social, ya que muestra un contraste sorprendente entre los efectos de la

coerción o la colaboración. La coerción obstaculiza la responsabilidad pública, pero la colaboración la mejora. Estos patrones dependen del papel de los actores no estatales en la responsabilidad social, del grado de autonomía de las agencias de equilibrio y control en la responsabilidad horizontal y de la calidad del proceso electoral en la responsabilidad vertical.

Finalmente, el libro invita a que, dado que el mecanismo causal que vincula el nacionalismo de recursos cerrados con un déficit de responsabilidad pública resultó positivo en el caso venezolano, los autores recomiendan realizar más estudios sobre otros casos típicos para confirmar que el mecanismo causal funciona en diferentes contextos.

De particular relevancia es la relación entre la política y el diseño institucional. El uso del rastreo de procesos para identificar mecanismos causales en el diseño de políticas aún es incipiente. Esperemos que el presente libro inspire más estudios basados en este enfoque realista del marco de diseño de políticas.

Por lo tanto, nos encontramos frente a una obra que aporta no solo con los resultados de su investigación, sino que se trata de un trabajo que emerge de una discusión teórica sólida y actualizada del análisis del diseño de políticas. La investigación presentada posee un complejo diseño teórico y metodológico de análisis comparativo de políticas, a lo que se suma el que se trata de un análisis aplicado en países de América Latina. Ciertamente, estos hallazgos y aportes teóricos podrían ser aplicados en otras áreas de políticas, lo mismo que el diseño metodológico desarrollado en esta investigación.

## Referencias

- Andrade, P. (2005). *Constitucionalismo autoritario. Los regímenes contemporáneos en la Región Andina*. Quito: UASB.
- Fontaine, G., Medrano Caviedes, C., y Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability*. Cham: Springer International Publishing. DOI: [10.1007/978-3-030-28995-9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9).
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3):275. DOI: [10.2307/422246](https://doi.org/10.2307/422246).
- Hood, C. C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan Education UK. DOI: [10.1007/978-1-349-17169-9](https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9).
- Howlett, M. (2019a). *The Policy Design Primer*. Abingdon-New York: Routledge. DOI: [10.4324/9780429401046](https://doi.org/10.4324/9780429401046).
- Howlett, M. (2019b). *Designing Public Policies*. Abingdon-New York: Routledge. DOI: [10.4324/9781315232003](https://doi.org/10.4324/9781315232003).
- Jackson, P. T. (2016). *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge.
- Peters, B. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: [10.4337/9781786431356](https://doi.org/10.4337/9781786431356).
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press. En línea: [enlace](#).