

Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. **The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries.** Cham: Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-030-28995-9

Los controles democráticos son uno de los principales temas de investigación en las ciencias políticas latinoamericanas. Desde el regreso a la democracia a finales de 1970, los académicos comenzaron a reflexionar sobre cómo podrían generarse mecanismos que fortalecieran la institucionalidad democrática y evitaran el surgimiento de nuevos proyectos autoritarios. Los análisis, en mayor o menor medida, convergieron en la idea de que las condiciones propias del contexto latinoamericano y sus instituciones informales, eran fuertes obstáculos para el funcionamiento de los mecanismos de control horizontales y sociales. Muchas de estas investigaciones abordaron los problemas de *accountability* en el nivel amplio del sistema político o explicando determinadas coyunturas críticas en forma de grandes eventos de corrupción o estallidos de la protesta social. Sin embargo, pocas trabajaron en el nivel de las políticas públicas. El trabajo de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), tributa a la tarea de completar ese vacío de la literatura e insta una agenda de investigación relevante para las políticas públicas en la región.

Estudiar la *public accountability* en el nivel de las políticas requiere un ejercicio de interpretación (*framing*). Por ello, en el primero de los seis capítulos en los que se divide la obra, los autores definen los

déficits de control democrático como un problema de políticas públicas. El texto se enfoca en la política energética y los diferentes estilos de nacionalismo extractivo implementados en América Latina. Con “nacionalismo extractivo” los autores se refieren a la maximización de ingresos públicos, el establecimiento de control estatal estratégico y el fortalecimiento de los efectos de desarrollo de la actividad extractiva. Identifican seis casos de nacionalismo extractivo, cuatro de ellos “radicales” (Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina) y dos “moderados” (Brasil y México). La preocupación por la política energética se justifica en los efectos contradictorios que tiene la dotación de minerales de los países en el desarrollo y la democracia. De esta forma los autores explican que la *accountability* política y social son factores determinantes de esos efectos en cuanto constituyen la salvaguarda última contra el patronazgo y la corrupción.

El primer capítulo cumple también con presentar los aspectos generales del libro. Respecto al objetivo, los autores declaran que buscan explicar consistentemente el rol de las ideas y las instituciones en los resultados de las políticas. Esta preocupación surge debido a que, en no pocas ocasiones, las ideas se utilizan como un concepto *atrapatodo*, sin ofrecer mayores detalles sobre su observación o medición. No obstante, dependiendo del contexto, los factores ideacionales pueden moldear las políticas como variables ambientales críticas. Por ello, las ideas son consideradas en el texto como una parte insuficiente pero necesaria de una condición que es en sí misma innecesaria pero suficiente para explicar el resultado.

Las instituciones, por su parte, apoyan a las ideas materializadas en un paradigma y ambas interactúan en un mecanismo de implementación de un proceso de calibración y aprendizaje. El capítulo concluye con una revisión de la literatura sobre la discusión del nacionalismo extractivo y una presentación breve del mecanismo causal como método de investigación.

El segundo capítulo presenta el diseño de políticas como el marco analítico de la investigación. Los autores parten de explicar la evolución del concepto desde el giro de la teoría social al diseño de políticas experimentado en la década de 1980 y llegan a la actualidad de la discusión, donde el marco es considerado tan abarcador como el ciclo de políticas. Ahí se argumenta que el diseño, a diferencia del ciclo, tiene una orientación normativa que permite explicar o interpretar las interacciones entre actores, contexto e instrumentos. Sin embargo, el capítulo no se restringe a la habitual presentación de la teoría que sustentará la investigación. Los autores aquí hacen un aporte original y explican que el diseño de políticas no es una teoría sustantiva, sino que es un marco que se compone por la complementariedad de múltiples desarrollos teóricos y la actividad práctica de las políticas. Argumentan que las teorías se fundamentan en diferentes metodologías, entendidas como perspectivas sobre la estructura lógica y procedimientos de la investigación científica, y demandan diferentes métodos, entendidos como técnicas para recolectar información. En función a esa alineación teórico metodológica elaboran una tipología de cuatro teorías principales del diseño de políticas: a) Diseño de políticas como emancipación; b) Diseño de políticas como *framing*; c) Diseño de políti-

cas como instrumentación y; d) Diseño de políticas como institucionalización.

En el tercer capítulo los autores exponen el enfoque realista del diseño de políticas. Este enfoque está ontológicamente alineado con comparaciones de *N* pequeña cuando se dirige a explicar cómo la adopción de un objetivo está causalmente vinculado a un resultado, dado que requiere identificar un mecanismo causal en el proceso de diseño de políticas. A través del realismo se sostiene además que el mundo es un sistema abierto, donde las regularidades son más una excepción que una regla y el conocimiento sobre ese mundo no puede ser reducido a eventos atomísticos. Esto implica que algunos métodos son más consistentes con el realismo que otros, aunque el realismo no obliga al uso de un método en particular. Con estas ideas en mente, los autores privilegiaron el uso de mecanismos causales para explicar resultados de políticas. Desde el enfoque realista, la causalidad no reside en fenómenos directamente observables, sino en poderes causales y obligaciones de objetivos, relaciones y eventos que actúan como mecanismos. Esos poderes causales, como característica principal, son detectables, pero no directamente observables.

Otro importante valor agregado del texto se encuentra en el propio tercer capítulo: un protocolo de investigación de cinco pasos para comparar mecanismos causales. El primer paso es la teorización del proceso para la construcción o reformulación de teoría. Este paso consiste en identificar y operacionalizar el detonante, el resultado y el mecanismo causal que los une mediante la formulación de la hipótesis principal y sus alternas. El segundo paso consiste en determinar las observaciones empíricas de las hipótesis esperadas y evaluar su valor pro-

batorio basados en una tipología de pruebas empíricas. El diseño de las pruebas es deliberadamente conservador y sistemático en función de alcanzar conclusiones fuertes, aunque parsimoniosas. En el tercer paso se seleccionan los casos a analizar siguiendo una tipología a través de la cual se lidia con la homogeneidad causal de la población mediante csQCA y con la consistencia externa de los casos seleccionados mediante fsQCA. La selección puede basarse en cualquier tipo de casos siempre que sea coherente con el objetivo de construir, testear o reformular teorías. En el cuarto paso se realiza un análisis de congruencia mediante comparación entre casos. Con ello se busca evaluar los resultados positivos o negativos de las pruebas empíricas diseñados en el paso tres para cada entidad, detonante y resultado. Finalmente, el paso cinco es el estudio de caso a profundidad para testeo de teoría basado en la reconstitución del proceso (*process tracing*). Con ello se pretende confirmar o desconfirmar las hipótesis principales de acuerdo con la evidencia recolectada.

Luego de explicar el protocolo y su coherencia, el libro lo implementa. En el mismo tercer capítulo se teoriza el siguiente mecanismo causal: un gobierno busca asegurar el desarrollo mediante el nacionalismo extractivo, lo que causa la formulación de una nueva política que favorece el control estatal sobre la inversión extranjera directa. Consecuentemente, el gobierno centraliza la coordinación intersectorial en torno a la nueva política petrolera, y luego adopta un estilo jerárquico de implementación para lidiar con las demandas de actores no-estatales durante la implementación. Esto termina creando un resultado de déficit de control democrático. En este capítulo también se

diseñan las pruebas empíricas. Los autores utilizan los instrumentos NATO (información, autoridad, tesoro y organización por sus siglas en inglés) y los tratan como test de aro independientes (mucha certeza, pero no exclusividad), de modo que la combinación de resultados positivos actualice la confianza de la hipótesis. El capítulo finaliza con la selección de los casos de la investigación. Luego de evaluar la pertenencia al detonante y al resultado del mecanismo, los autores explican mediante una tipología la elección de cuatro países productores de petróleo: Venezuela, Ecuador, Brasil y México.

En el capítulo cuatro se realiza el análisis de congruencia propuesto en el protocolo de investigación. En este análisis se parte de identificar cuatro fases del extractivismo: a) el modelo primario exportador; b) el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; c) el modelo neoliberal y; d) el modelo nacionalista. Luego los autores dividen en dos categorías al nacionalismo: cerrado y abierto. El nacionalismo extractivo cerrado es aquel donde la gestión de la política es opaca en lugar de transparente y por ello todo el proceso de contratación petrolera no es divulgado, ni sometido a contratación social. Con este tipo de nacionalismo los autores identifican a Venezuela y Ecuador. Por su parte, en el nacionalismo extractivo abierto, la transparencia no se limita a la divulgación de información gubernamental, sino que abarca prácticas democráticas de agencias autónomas de control y toma de decisiones participativas dirigidas a garantizar que prevalezca el interés general en las actividades hidrocarburiíferas. Con este tipo de nacionalismo son relacionados México y Brasil. El análisis de congruencia concluye que el nacionalismo extractivo defendido

por los gobiernos productores en las últimas dos décadas, es una expresión de un modelo de desarrollo extractivo, definido por la voluntad de incrementar las rentas gubernamentales mediante un mayor control estatal del sector petrolero, bajo la expectativa de efectos de derrame sobre la economía.

El capítulo cinco desarrolla el estudio a profundidad del caso Venezuela. El objetivo de ese capítulo es explicar la relación causal del severo déficit de control democrático creado por la administración Chávez, mediante reconstitución del proceso. Venezuela es catalogada como ejemplo de la maldición “institucional” de los recursos, donde las variaciones en los precios de *commodities* afectan los desempeños macroeconómicos de acuerdo con las instituciones democráticas existentes. Los autores, basados en el mecanismo causal que teorizaron en el tercer capítulo, argumentan que el nacionalismo extractivo cerrado detonó un proceso que condujo a un severo déficit de control democrático mediante la formulación de una política petrolera nacionalista, el desarrollo de centralización burocrática para la coordinación institucional y la adopción de un estilo coercitivo de implementación en las interacciones políticas. Las evidencias empíricas observadas les permite afirmar que, durante la administración de Hugo Chávez, hubo un movimiento claro hacia la legalización de la opacidad y secreto en la administración, que proveyó al gobierno de una caja de herramientas para ajustar sus niveles de control y censura según requiriera. Además, que, en la industria petrolera, las leyes orgánicas agregaron formalmente opacidad a las dinámicas de la actividad y que existió una política sistémica de control, censura y restricción contra los medios de comunicación.

En el capítulo seis se desarrollan las conclusiones de la investigación. Los autores parten de explicar que el mecanismo causal hallado funciona de la siguiente manera: la adopción de una agenda nacionalista extractiva impulsa un modelo de desarrollo estatista financiado por extractivismo; la política inducida por esta agenda es formulada para incrementar el control estatal sobre el sector extractivo; luego, el gobierno debe centralizar la coordinación institucional en torno a la nueva política de un modo jerárquico; consecuentemente, las relaciones Estado-sociedad se vuelven crecientemente coercitivas, si no autoritarias; eventualmente, este estilo provoca que las agencias de control y balance sean controladas por el ejecutivo. Con ello enfatizan que el nacionalismo extractivo comanda un estilo de gobernanza estatista, que resalta la posición central del Estado en la asignación de recursos frente a los mercados y las redes. Este estilo de gobernanza favorece un rol de conducción gubernamental sobre la sociedad y la economía mediante políticas regulatorias y constitutivas, políticas redistributivas y políticas distributivas. Sin embargo, explican que un gobierno fuerte no necesariamente se adapta al cambio externo ni es apropiado para lidiar con descontento doméstico, ni muestra propensión a la autocrítica. Estos factores combinados crean condiciones estructurales con efectos negativos de largo plazo sobre los controles democráticos que pueden llegar a ser dependientes del sendero.

The Politics of Public Accountability (2020) es un texto portador de múltiples aportes para la investigación de las políticas públicas en América Latina. Entre estos aportes destacan cuatro. El primero es relativo a la presentación y aplicación de

un protocolo de investigación que, por su transparencia y coherencia interna, puede ser fácilmente replicado por investigadores de las políticas energéticas en particular y de las políticas públicas en general. En segundo orden, los autores desarrollan una propuesta sólida para la comprensión del diseño de políticas como un marco analítico, con lo que se aclara y despejan muchas dudas a nivel teórico y práctico respecto al concepto. En tercer lugar, es muy relevante la demostración de que los déficits de control democrático no son solo un problema de configuración de las instituciones en el dise-

ño constitucional, sino que estos pueden ser provocados desde acciones de política pública más concretas e identificables. Finalmente, el texto también es una contribución fundamental para comprender algunas de las causas que han provocado los problemas del sistema político venezolano, más allá de lecturas militantes.

Alejandro Hernández-Luis
Laboratorio de Políticas Públicas
Comparadas (FLACSO-Ecuador)
oahernandezfl@flacso.edu.ec