

RESUMEN EN CASTELLANO

Milagros frágiles: la creación y sostenibilidad de las agencias autónomas de fiscalización en una burocracia politizada. El caso boliviano.

La mayoría de las burocracias latinoamericanas se caracterizan por la politización y el pobre desempeño. A menudo, los líderes utilizan el aparato estatal para distribuir empleo, contratos, y políticas que favorecen a unos pocos, a cambio del apoyo político. Sin embargo, en algunos casos (muchas veces bajo la presión de actores externos como son los organismos internacionales) los gobiernos latinoamericanos han optado por proteger a algunas agencias de la injerencia política. A lo largo del siglo XX, diferentes países latinoamericanos han conseguido crear algunas agencias autónomas que gozan de protección formal de las presiones políticas incesantes que afectan a la mayoría de las organizaciones públicas. A veces dichas agencias se convierten en “islas de excelencia”, entidades profesionalizadas y técnicamente competentes aisladas del resto de la burocracia.

De todos los países latinoamericanos, Bolivia ha dependido especialmente de la financiación extranjera, y durante los últimos ochenta años los actores externos han sido especialmente exitosos a la hora de presionar a los gobiernos bolivianos a crear agencias públicas protegidas. Los gobiernos bolivianos han respondido, al menos superficialmente, a las condiciones impuestas por los actores externos que proveen recursos. Una expresión boliviana, “leyes para exportar”, se refiere a la tendencia de los gobernantes a acceder formalmente a estas presiones para seguir siendo un destino atractivo para los inversores y donantes extranjeros. Las reformas se adoptan a corto plazo (por ejemplo: se aprueba una ley; se reduce el número de funcionarios; se crea una agencia; etc.) pero no se mantienen. La mayoría de las agencias autónomas que se han creado en Bolivia bajo la presión de los actores externos no se han mantenido. La debilidad del estado boliviano frente a determinados grupos de interés ha permitido que la politización de agencias públicas sea bastante común.

El proceso a través del cual las agencias obtienen y mantienen su autonomía es principalmente un proceso político en vez de técnico, especialmente en una burocracia fuertemente politizada como la boliviana. En un reducido número de casos, actores políticos han podido llegar a un acuerdo para crear una agencia que se mantuviera fuera de las presiones partidistas y pudiera llevar a cabo su misión sin injerencia política. Las agencias fiscalizadoras, encargadas de supervisar temas técnicos de manera imparcial y no discrecional, son especialmente atractivas como blancos de la politización gracias al poder que tienen. Sin embargo, en Bolivia se han creado algunas agencias fiscalizadoras que sí gozan de independencia política.

Para estudiar la paradoja de por qué y cómo se crearon estas agencias en Bolivia, se ha elegido a dos agencias autónomas fiscalizadoras como casos de estudio: la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) y la Contraloría General de la República (CGR). La primera pregunta de investigación que se trata es: *cuando el gobierno boliviano tiene que elegir entre satisfacer a los actores externos con la creación de una agencia fiscalizadora protegida de la injerencia política versus satisfacer a los actores domésticos permitiendo que la agencia se utilice como despojo político, ¿cuáles son los factores que hacen que se elija lo primero?* En esta tesis se identifican tres variables que explican la decisión de creación de la SBEF y de la CGR como entidades autónomas: 1) las

necesidades de supervivencia de los políticos; 2) las ideas e intereses de los actores externos; y 3) la capacidad de los emprendedores políticos de ganar el apoyo de actores domésticos claves.

La segunda pregunta de investigación es: una vez creada, *¿cuáles son los factores que explican la sostenibilidad de las agencias autónomas fiscalizadoras en Bolivia?* En esta tesis se demuestra que la estrategia de la propia agencia juega un papel importante a la hora de mantener la independencia. Las dos estrategias que se tratan en este trabajo son la de aislamiento y la de integración. El aislamiento se caracteriza por el bloqueo de la agencia frente a las interacciones con posibles fuentes de influencia partidista. La integración, en cambio, se caracteriza por el esfuerzo de comunicarse con los políticos y otros actores del entorno organizacional para generar apoyo que permita sostener la independencia. En esta tesis se examina la eficacia de las dos agencias a la hora de proteger su autonomía a través de estas dos estrategias, comparándolas en tres dimensiones derivadas de la literatura sobre las organizaciones públicas. Se demuestra que es menos probable que la autonomía sea violada cuando la agencia es capaz de: 1) definir de forma clara su misión y generar un consenso político y social alrededor de la importancia de la misma; 2) desarrollar *expertise* que se valore tanto entre los políticos como entre los grupos fiscalizados; y 3) desarrollar indicadores de desempeño claros y concisos que sean aceptados por los políticos, los grupos fiscalizados, y la sociedad.

SUMMARY IN ENGLISH

Fragile Miracles: The Creation and Sustainability of Autonomous Oversight Agencies in a Politicized Bureaucracy. The case of Bolivia.

Most Latin American bureaucracies are politicized and perform poorly. Often, public leaders use the state apparatus as a means of distributing jobs, contracts, and preferential policy decisions in exchange for political support. Still, in some cases (often under pressure from external actors such as international aid organizations) Latin American governments have chosen to protect some agencies from political interference. Throughout the 20th century, various Latin American countries have managed to create autonomous public agencies that enjoyed formal protection from the incessant political pressures that affect the majority of government organizations. Occasionally, these agencies become “islands of excellence”, professionalized and technically competent entities isolated from the rest of the bureaucracy.

Of all the countries in Latin America, Bolivia has been especially dependent on foreign financial resources, and during the last 80 years external actors have been especially successful at pressuring Bolivian governments to create insulated public agencies. Bolivian governments have responded, at least superficially, to the conditions imposed by the external providers of financial resources. A Bolivian expression, “laws for export”, refers to their leaders’ tendency to agree formally to these pressures in order to retain the country’s attraction as a recipient of foreign investment and aid. The reforms are adopted in the short term (for example, a law is passed; the size of the public sector is reduced; an agency is created; etc.), but they are later abandoned. The majority of autonomous agencies created in Bolivia under pressure by external actors have not been sustainable. The Bolivian state’s weakness in the face of domestic interest groups has made politicization of public agencies a common occurrence.

The process by which agencies obtain and retain their autonomy is principally political rather than technical, especially in a highly politicized bureaucracy such as Bolivia’s. In a small number of cases, political actors have been able to reach a consensus to create an agency that would remain protected from party pressures and could carry out its mission without political interference. Oversight agencies, charged with regulating technical issues in an impartial and non-arbitrary manner, are especially attractive targets for politicization due to the power they wield. However, in Bolivia several oversight agencies have been created which do enjoy political independence.

To study the paradox of why and how these agencies were created in Bolivia, I have selected two autonomous oversight agencies as case studies: the bank supervisory entity (SBEF) and the supreme audit institution (CGR). The first research question I address is: *when Bolivian politicians have to choose between satisfying external actors by creating an independent oversight agency versus satisfying domestic actors by allowing the agency to be distributed as political spoils, what factors make them choose the former?* This thesis identifies three variables that explain the decision to create the SBEF and the CGR as autonomous agencies: 1) politicians’ survival needs; 2) the ideas and interests of external actors; and 3) the capacity of political entrepreneurs to win the support of key domestic actors.

The second research question is: *once created, what factors explain the sustainability of autonomous oversight agencies in Bolivia?* This thesis shows that the strategy adopted by the agency itself plays an important role in maintaining its independence. The two strategies I explore in my research are insulation and integration. Insulation is characterized by the agency's effort to block itself off from interactions that could lead to political interference. Integration, on the other hand, is characterized by the agency's effort to communicate with political and other actors in its organizational environment in order to win support that will allow it to maintain its independence. I examine the effectiveness of the two agencies at protecting their autonomy using these two strategies, comparing them along three dimensions drawn from the literature on public organizations. I show that it is less likely that an agency's autonomy will be violated when the agency is able to: 1) define its mission clearly and generate a political and social consensus around the mission's importance; 2) develop expertise that is valued by both politicians and the regulated groups; and 3) develop clear and concise performance indicators that are accepted by politicians, the regulated groups, and society.