

Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina

PEDRO TALAVERA*
Universidad de Barcelona

MARIANELA ARMIJO**
FLACSO, Chile

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2007
Fecha de Aceptación: 14 de diciembre de 2007

* Profesor titular de la Facultad Ciencias Económicas Universidad de Barcelona. doctor en Ciencias Económicas. Adscrito al Departamento de Estructura Económica Mundial.

** Doctora en Economía Universidad de Barcelona.

RESUMEN

En este artículo se trata de valorar la importancia de las instituciones en las reformas de “segunda generación” en América Latina en los últimos diez años. Después de plantear las limitaciones del modelo de industrialización de la región y la puesta en práctica de las reformas de “primera generación” a partir de mediados de los años ochenta, se constatan las insuficiencias de estas primeras reformas económicas y la necesidad de ir más allá. Es entonces cuando empiezan a valorizarse las instituciones como elemento clave del desarrollo económico. Los cambios políticos recientes en varios países latinoamericanos van a ejercer una enorme influencia en las reformas institucionales que creemos podrán mejorar los resultados económicos.

Palabras clave: reforma de primera generación, reforma de segunda generación, modelos de industrialización, políticas de estabilización, nueva agenda de reformas

ABSTRACT

In this article one is to in the last value the importance of the institutions in the reforms of “second generation” in Latin America ten years. After raising the limitations of the model of industrialization of the region and the putting in practice of the reforms of “first generation” from half-full of the Eighties, the insufficiencies of these first economic reforms and the necessity are stated to go further on. It is then when the institutions like key element of the economic development begin to valorize themselves. The recent political changes in several Latin American countries are going to exert an enormous influence in the institutional reforms that we create will be able to improve the economic results

Key words: The Reformation of first generation, reform of second generation, models of industrialization, policies of stabilization, new agenda of reforms.

1. INTRODUCCIÓN

En los años noventa surgió una serie de propuestas orientadas a reformular los lineamientos ortodoxos que inspiraron las reformas de fines de la década anterior. Gran parte de los actores pro Consenso de Washington le asignaron un renovado papel a las instituciones, después de reconocer los graves déficit sociales, económicos y políticos que implicó la minimización de las mismas en el marco de las reformas estructurales en América Latina.

2. Limitaciones del modelo de industrialización en América Latina

A mediados de los años cuarenta, la mayoría de los países de América Latina comenzaron a adoptar un modelo de desarrollo industrial basado en un creciente proteccionismo y en una elevada intervención del Estado en la regulación de la actividad productiva.

La depresión económica de los años treinta en los países desarrollados, puso en jaque el modelo primario exportador,

que caracterizó a la economía de la región en la primera mitad del siglo XX. La contracción de los ingresos provenientes de las exportaciones tradicionales rompió con la dinámica del intercambio comercial predominante y obligó a impulsar una política de industrialización sustitutiva de importaciones.

A comienzos de los años cincuenta, la CEPAL y Raúl Prebisch conceptualizan el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Plantean la industrialización como la principal vía de transformación de la estructura productiva -mediante la “difusión del progreso técnico”- y la sustitución de importaciones como su instrumento primordial. Esa visión correspondía a las características del momento histórico en que ella emergió: la ausencia de un mercado dinámico de manufacturas en el ámbito internacional y la forma “empírica” en que surgió la estrategia de sustitución de importaciones como respuesta al colapso de la economía internacional en los años treinta (Ocampo, 1998).

Dadas las características asimétricas de conocimiento y de capital¹, el tipo de in-

¹ Estas asimetrías se reflejan, sobre todo, en las estructuras productivas. De acuerdo con una formulación muy cercana al pensamiento de Prebisch, existe un contraste entre la estructura productiva de la periferia, *especializada y*

dustria fue más bien sustitutivo de importación de bienes de consumo no de bienes de capital. El tipo de proteccionismo desplegado (reintegro a las exportaciones, subsidios a sectores específicos, aranceles diferenciados) propició las actividades de búsqueda de rentas y creó una estructura económica rígida, incapaz de reaccionar con rapidez a los cambios producidos por las condiciones económicas mundiales. Además, la estructura de financiación para sostener el proteccionismo priorizó la asignación de recursos por el lado de los actores con mayor poder político, en desmedro de sectores sociales con menores ingresos, lo que creó las bases de la desigualdad del ingreso.

Si bien entre los años cincuenta y ochenta, los países de la región lograron crecer un 5,5% como promedio anual, la desigualdad del ingreso era la más alta del mundo y contaba con exiguos niveles de ahorro interno. En este contexto, y como consecuencia de la debilidad de las estructuras de financiación, un número creciente de países se vieron obligados a realizar una financiación inflacionaria como manera de acortar la diferencia entre ahorros y gastos (Edwards, S., 1997).

En este sentido, recientemente F.H. Cardoso (2004) planteaba que las razones de la crisis del modelo industrializador no fueron la dependen-

cia y los términos de intercambio desfavorables sino no atender al desafío planteado que era hacer llegar los beneficios del crecimiento al mayor número de personas.

El deterioro de los términos de intercambio que implicaba el patrón de desarrollo adoptado (sustitución de manufacturas de escaso valor agregado, que siguió dependiendo en gran medida de las importaciones de capital) y el desincentivo a las exportaciones (por la estructura arancelaria y el tipo de cambio), suponía una debilidad del sector exportador.

En definitiva, los elevados aranceles y la protección a la industria nacional, mediante subsidios a la producción nacional (“proteccionismo perverso”), generaron una serie de desincentivos a la exportación que sumados al impulso más dinámico de la demanda interna condujeron al estrangulamiento externo y a una alta dependencia de recursos externos para financiar los déficit de la Balanza de cuenta corriente.

Pero, tras la primera crisis del petróleo en 1973, el patrón de desarrollo seguido por América Latina, definitivamente hizo crisis y obligó a los países a recurrir cada vez más a préstamos internacionales. Así, la proporción de deuda externa y PIB aumentó un 19% en 1975 a un 46% en 1982, lo que permitió mantener un crecimiento económico estable entre estos años.

heterogénea, y la de los centros, *diversificada y homogénea* (Rodríguez, 2001). “Dado que el cambio técnico se origina en los países del centro y ellos ostentan, además, una mayor capacidad de consumo, tienden a concentrar en cada momento las ramas de producción más dinámicas a escala mundial. Esto genera, en la visión de Prebisch, una tendencia a la especialización de los países industrializados en productos de alta elasticidad-ingreso y de los periféricos en aquellos de baja elasticidad-ingreso (materias primas y, crecientemente, manufacturas en sus etapas maduras), que se refleja, a su vez, en una tendencia a la divergencia en los ritmos de crecimiento y/o a la aparición de problemas de Balanza de Pagos en los segundos; es decir, a una ‘brecha’ o ‘estrangulamiento’ externo. Estos problemas son particularmente severos durante los periodos de crisis, lo que indica la alta vulnerabilidad cíclica de los países en desarrollo frente a las perturbaciones provenientes del centro de la economía mundial” (Ocampo, 2001:26).

Es a partir del segundo choque petrolero de 1979 y la posterior aplicación de las políticas de ajuste en E.U. para superar sus problemas de inflación y de déficit fiscal cuando se va a producir la crisis económica más importante de América Latina en el siglo XX.

3. Políticas de estabilización y reformas estructurales: “reformas de primera generación”

La aplicación de las políticas de estabilización y las reformas estructurales posteriores, adoptadas en la mayoría de los países latinoamericanos a partir de mediados de los años ochenta, responden tanto a la crisis del modelo de industrialización imperante como a la crisis de la deuda externa de inicios de tal década. Por lo tanto, la crisis latinoamericana no fue solo una crisis financiera sino del propio modelo de acumulación.

Por un lado, las políticas de estabilización -política monetaria, de tipo de cambio, política fiscal y liberación de la cuenta de capitales- estaban orientadas a controlar la inflación y a reducir el déficit fiscal. Por otro, las reformas estructurales apuntaban a mejorar la eficiencia y el funcionamiento de los mercados y se materializaron en políticas de liberalización en diversos ámbitos: comercio exterior (aranceles bajos y uniformes); financiero (tasas de interés determinadas por el mercado, requisitos

de reservas bajos, regulación y supervisión efectiva); tributario (tasa de impuesto a la renta e IVA bajas, bases de impuestos amplias y efectivas); privatizaciones de empresas públicas, y legislación laboral (flexibilidad en los contratos; impuestos a las remuneraciones bajos y ligados a beneficios individuales).

Cabe señalar que con excepción de Chile –que comenzó estas reformas a mediados de los setenta– los demás países de América Latina iniciaron su aplicación en sistemas democráticos. Varios factores explican la existencia de tanta disciplina en los países por adoptar esas medidas en forma casi simultánea. Entre los principales están la situación de crisis financiera externa creada a partir de 1982 a raíz de la crisis de la economía mundial² y la necesidad de generar recursos para financiar compromisos externos mediante superávit en sus balanzas comerciales, además de las condicionantes de políticas económicas establecidas por los organismos internacionales prestatarios para acceder a nuevos recursos.³

Cabe recordar que los países de la región exhibieron elevadas tasas de endeudamiento externo pasando de 42.500 millones de dólares a 176.400, entre 1975 y 1982. Es obvio que este importante incremento tuvo que ver con la creciente oferta monetaria y con la

² El análisis de la situación de la economía mundial a principios de los ochenta daba cuenta de una disminución del crecimiento, el aumento de los tipos de interés reales y la disminución de los precios de las exportaciones. Para un detallado análisis de cómo los países de la región enfrentaron las crisis derivadas de las alzas de las tasas de interés, revisar, entre otros, a S. Edwards (1997).

³ En los años ochenta, 17 países de América Latina mantenían programas con el Fondo Monetario Internacional (de ellos, cinco exhibían programas con una data de más de cinco años). La fuerza de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial fue apuntalada por los donantes bilaterales y por las realidades financieras del sector privado: las reestructuraciones de la deuda en el Club de París dependían de la aprobación del FMI y del Banco Mundial.

política crediticia expansiva, sobre todo de los grandes bancos norteamericanos, que proporcionaron préstamos a los “nuevos” clientes tras la primera crisis del petróleo en 1973.⁴

El ritmo de acumulación de la deuda en los países latinoamericanos, entre fines de los setenta y comienzo de los ochenta, registró un incremento de más del 20% anual, lo que hizo insostenible su mantenimiento a mediano y largo plazo. En este contexto, el ajuste era inevitable. Con todo, la crisis fue mayor de la esperada porque en lugar de una reducción pausada y con cierta programación del monto de préstamos, los flujos netos de capital se detuvieron casi por completo en 1982.

Con la interrupción repentina del capital extranjero, los países latinoamericanos tuvieron pocas opciones, excepto emplear todos los instrumentos a su alcance para lograr el giro necesario a sus balanzas de pagos. Ello produjo un ajuste costoso y desordenado, con drásticos descensos en los ingresos reales, profundos aumentos del desempleo y una rápida aceleración de la inflación (Edwards, S., 1997).

No sólo había que enfrentar la crisis externa de escasez de recursos, sino también el desafío de hacer gobernables los países. Tal como señala Luciano Tomassini: “El Consenso de Washington resumió y puso al día las ideas y prescripciones centrales de la teoría ortodoxa del desarrollo económico. Con él, América Latina pareció dejar atrás, en forma definitiva, una larga era de desa-

rollo liderado por el Estado que fue estimulada y racionalizada por los análisis de Prebisch y la CEPAL. En muchos círculos políticos, profesionales o de opinión pública se creó la impresión de que el Estado había llegado a convertirse en el principal responsable de la inestabilidad de las economías, su falta de competitividad, la falta de dinamismo de su desarrollo y la lentitud del proceso de superación de la pobreza. La solución, por lo tanto, pasaba por reducir el tamaño del Estado” (2002:19).

En este contexto, las políticas de reducción del gasto público se centraron, en particular, en las inversiones públicas y en los salarios de los funcionarios. Esta política de recortes varió entre los diversos países de la región: en unos casos se cancelaban proyectos gubernamentales que eran grandes e ineficaces, mientras que en otros se recortaban las inversiones públicas en infraestructuras, lo que produjo graves deficiencias, sobre todo en los servicios de transporte y energía (Edwards, S., 1997).

4. Resultados económicos de las reformas de primera generación

Las reformas de primera generación⁵ alcanzaron buenos resultados, sobre todo, en el control de la inflación y en la reducción del déficit fiscal. Además, se verificó un retorno selectivo de capital extranjero en forma, principalmente, de inversiones directas (política de privatizaciones en diversos países) y un mayor nivel de exportaciones. Sin em-

⁴ El destino del rápido aumento de la financiación externa varían de país en país. En Brasil, por ejemplo, la deuda fue destinada a financiar la política de sustitución de importaciones. En Chile, cuyo endeudamiento fue más temprano, la deuda se destinó a financiar bienes de consumo no perecederos. En México, por el contrario, el principal destino de la deuda externa fue financiar el incremento del gasto público.

⁵ Se considera el período que va desde mediados de los ochenta a mediados de los noventa.

bargo, el crecimiento económico fue menor de lo esperado mientras que la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población fue inexistente, registrándose, por el contrario, un aumento del nivel de pobreza y una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Dado que, como sabemos, el crecimiento económico depende de un conjunto de variables, entre otras, de la estabilidad macroeconómica, la fortaleza del sector financiero, la infraestructura de los servicios públicos, los niveles educativos, la distribución del ingreso, y, en general, de la “calidad” de las instituciones públicas, el hecho de que estas variables tuvieran un comportamiento deficitario contribuyó a la mediocridad de dicho crecimiento.

Respecto a los resultados fiscales, en los años noventa el déficit promedio respecto del producto interno bruto de los gobiernos centrales de 19 países de la región nunca excedió el 2%, lo que representó una fuerte disciplina fiscal, cuando en la década anterior dicho déficit representaba cerca del 8% del PIB. Dicho ajuste fiscal descansó principalmente en la contracción de los niveles de gasto público (salarios públicos y racionalización de empleo en la administración pública, corte de programas, y menor inversión) lo que redundó en el debilitamiento de las capacidades administrativas de la mayor parte de los países de la región. La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal en el objetivo de la estabilización macroeconómica, se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. El más perjudicado, entre otros, fue el referido a la

función distributiva del sector gobierno, manifestado en los niveles de distribución del ingreso (CEPAL, 1998).

Todos los indicadores tradicionales –necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente– muestran una mejoría adicional en los años noventa, especialmente en aquellos países cuya situación era más frágil a comienzos de la década. Sin embargo, tal como lo señalan otros informes, estos niveles son bastantes inestables, con la excepción de Chile, lo que confirmaría que los efectos económicos de las reformas estructurales y de las políticas de estabilización han sido transitorios y por debajo de las expectativas de los reformadores.

Pero los resultados más desfavorables se dan en la escasa contribución de las reformas a la disminución de la pobreza y a la incapacidad de mejorar el problema endémico de la región: la distribución del ingreso. Al respecto, la población en condiciones de pobreza aumentó en forma marcada en los años ochenta mientras que en los noventa la situación mejoró en la mayoría de los países de la región, aunque el porcentaje de hogares pobres es superior al que había antes de la crisis de la deuda. Mientras que en 1980, el 35% de los hogares de América Latina se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se había elevado al 41%, en 1994 se mantenía en el 39%. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, la década de los ochenta también fue de claro deterioro, como muestra el comportamiento del índice de Gini de los diferentes países.

5. Insuficiencias de las reformas de primera generación e importancia de las instituciones

Los efectos de las políticas económicas que predominaron en la orientación de las reformas de la década de los ochenta, cuestionaron seriamente el abandono irrestricto del rol del Estado en la economía, posicionándose con fuerza la importancia de las instituciones para un funcionamiento eficaz y eficiente del mercado y para mejorar los niveles de desarrollo.

En la última década, las instituciones han cobrado una especial relevancia, no sólo desde el punto de vista teórico, sino como eje de preocupación y paradigma dominante de las agendas gubernamentales de los países de la región y de las orientaciones de políticas de los organismos multilaterales de crédito. Los factores determinantes que posibilitaron un mayor protagonismo de las instituciones en la región fueron:

a) Los deficitarios resultados económicos y sociales en la mayor parte de los países de América Latina, a partir de la aplicación de las reformas estructurales según las orientaciones del Consenso de

Washington, que minimizó el rol del Estado y de las instituciones en el desarrollo. Y, junto con esto, la constatación de que la efectividad de las reformas depende principalmente de la calidad de las instituciones públicas.

b) El surgimiento de investigaciones y aportes teóricos que establecen la relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Se destacan, en particular, los aportes del Nuevo Institucionalismo Económico⁶ que señala que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. Junto con lo anterior, sobresalen las contribuciones del PNUD, del Banco Mundial y de diversos organismos que construyeron diferentes tipos de indicadores, vinculando la calidad institucional con el crecimiento, el desarrollo humano y la gobernabilidad.⁷

c) La mayor exigencia de la ciudadanía –a partir de la recuperación de la democracia– por servicios públicos de mejor calidad, oportunidad y accesibilidad, por transparencia en el uso de los recursos y por el establecimiento de mecanismos ágiles para expresar sus demandas hacia el Estado.⁸

⁶ El neoinstitucionalismo abarca un conjunto de teorías que combina vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información y otra de teoría de la elección pública, junto con una interpretación histórica basada en el trabajo de Douglass North. Cada una de ellas se acerca o se aleja en mayor o menor medida de los postulados básicos de la teoría neoclásica: maximización de la utilidad, racionalidad en la elección, escala de valores establecida, información y competencia perfecta y, por tanto, clarificación de los mercados. El aporte más importante del neoinstitucionalismo a la historia económica ha consistido en demostrar que las organizaciones sociales y los cambios históricos construyen una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado.

⁷ La definición de gobernabilidad de Daniel Kaufmann (Banco Mundial, 2003) señala que es un proceso e instituciones mediante los cuales la autoridad se ejerce en un país, en tres dimensiones: a) el proceso de selección, fiscalización, y remplazo de gobiernos/ líderes; b) la efectividad del gobierno en el manejo de recursos públicos y en la formulación, implementación y aplicación de políticas y regulaciones económicas, y c) el respeto hacia las instituciones (del Estado/ país).

⁸ La lucha contra la corrupción y los movimientos pro-transparencia están dirigidos por ciudadanos organizados, en su mayoría, en diversas ONG o agrupaciones. Los fenómenos de corrupción y arbitrariedad de los gobiernos, así como el deterioro económico provocado por las crisis de gobernabilidad, tienen un importante rechazo ciudadano. Hay que recordar que en los últimos años más de cinco Presidentes de la República fueron obligados a dimitir por presión ciudadana. Asimismo, en los países donde se verifican altos niveles de corrupción, el apoyo al gobierno es muy precario.

La desconfianza en las instituciones (económicas, gobierno, sistema político) se vincula muy estrechamente con la deficiente evaluación que los ciudadanos hacen de las reformas estructurales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa⁹. Lo anterior fortalece el concepto de gobernabilidad y lo incorpora como un elemento central para las políticas públicas.

En este contexto, aparece de nuevo John Williamson, el impulsor principal del Consenso de Washington (CW), planteando en 1998¹⁰ los supuestos de lo que se conocería después como el Post Consenso de Washington (PCW). Dicho autor defiende cada uno de los puntos que están en el CW de 1989 y entrega, en este marco, un nuevo listado de prioridades, algunas muy similares a las del propio CW: incremento del ahorro mediante la instauración de la disciplina fiscal; reinversión del gasto público en programa de bienes sociales bien elaborados; reforma del sistema tributario que introduzca, entre otras cosas, un impuesto sobre el uso de la tierra que tenga en cuenta consideraciones ecológicas; consolidación de la banca; mantenimiento de un tipo de cambio competitivo que destierre los tipos de cambio flotante o su uso como ancla nominal; continuación de la liberalización del comercio interregional; creación de una economía de mercado competitiva mediante la privatización y la liberalización (incluido el mercado laboral); redefinir y hacer accesible al conjunto de la sociedad los

derechos de propiedad; y creación de instituciones estratégicas como: bancos centrales autónomos, comisiones presupuestarias fuertes, un Poder Judicial independiente e incorruptible y entidades que respalden misiones promotoras de la productividad, e incremento de los gastos educativos, sobre todo en la educación primaria y secundaria.

Este último punto supone la principal aportación de este nuevo CPW donde se valora el papel determinante de la creación y el fortalecimiento de las instituciones y su posible impacto positivo en el crecimiento económico.

6. La CEPAL ante los efectos de las reformas estructurales

Desde la aplicación de las reformas estructurales la CEPAL ha venido cuestionando las limitaciones de las mismas y sus resultados. En concreto, establece una panorámica de los resultados de las reformas estructurales en la región, destacando los logros en materia de estabilización, crecimiento (aun cuando también es visto como insuficiente), aumento de las exportaciones, control del déficit y alza de la inversión directa, pero a la vez, planteando las graves consecuencias sociales de dichas reformas, a raíz del aumento de la pobreza y la mala distribución del ingreso (Ocampo, 1998).

Las propuestas planteadas por la CEPAL para superar los efectos del CW

⁹ Un estudio realizado por Eduardo Lora (2003) señala una serie de indicadores que muestran "la fatiga de las reformas" y que obedecerían a la pérdida de confianza en los beneficios de las reformas pro-mercado y/o menos activismo reformador. Lo anterior se expresaría básicamente en los bajos niveles de apoyo ciudadano a las privatizaciones, a la percepción de los latinoamericanos sobre las reformas y a la desconfianza del modelo neoliberal como mecanismo para sacar a las personas de la pobreza. Es interesante notar que en aquellos países con mayor grado de corrupción, el rechazo a las privatizaciones es mayor.

¹⁰ Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comp.): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, 1998.

se articulan en torno a tres grandes puntos:

a) *Los retos macroeconómicos.*

Se centralizan en dos puntos: el primero, referido al manejo de la vulnerabilidad externa, y el segundo, referido a la inversión, el ahorro y la financiación. En relación al primero de ellos, se señala la importancia de contar con instituciones apropiadas para el manejo de las bonanzas económicas o, lo que es equivalente, para la preparación de la crisis. Ello se debe a la elevada sensibilidad al crecimiento de los flujos externos de capital y a la recuperación insuficiente de los niveles de inversión.

Respecto de la inversión, el ahorro y la financiación, se plantea la importancia de impulsar una fuerte sustitución entre ahorro interno y externo. Está comprobado que mantener altas tasas de ahorro interno afecta positivamente las tasas de inversión y además, como el ahorro es esencial para enfrentar episodios de altas entradas de capital, la acumulación de reservas internacionales minimiza el efecto expansivo de dichos capitales y preserva un entorno económico estable. Dadas estas razones, se recomienda una serie de acciones.¹¹

b) *Los espacios privilegiados de la mesoeconomía.*

Los temas esenciales de la mesoeconomía son aquellos relacionados con los mercados inexistentes e incompletos y las imperfecciones de los mercados establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales (las primeras, organizaciones formales de regulación pública, y las segundas, las costumbres, normas o patrones de comportamiento de los agentes). Los temas centrales están invariablemente asociados a fallas de mercado, tanto a las resaltadas en la vieja literatura sobre competencia imperfecta (economías de escala, externalidades y bienes públicos) como a los problemas de información en los que ha hecho hincapié la literatura económica en las últimas décadas.

Obviamente, la posibilidad de corregir tales fallas con acciones públicas depende también de que se subsanen las no menos importantes fallas del gobierno, que incluyen la introducción de racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelistas) en el funcionamiento de las instituciones, los problemas de representación (principal-agente), el reflejo en su operación de los intereses económicos dominantes (es decir, los problemas de economía política), las oportunidades que genera la intervención del Estado para la capta-

¹¹ Algunas han sido ampliamente destacadas, en especial aquellas relacionadas con el establecimiento de regulaciones prudenciales fuertes de los sistemas financieros internos, que incluyan tanto la capitalización adecuada de las instituciones como esquemas de supervisión orientados a evitar que los intermediarios asuman riesgos inmanejables durante los periodos de bonanza. Los requisitos de capital de los intermediarios financieros deben ser más severos que los propuestos por el Comité de Basilea del Banco de Pagos Internacionales. Por supuesto, como lo indican también las controversias recientes sobre la crisis asiática, las autoridades deben dar señales claras de que no saldrán, en ningún caso, a salvar el patrimonio de los dueños de las entidades financieras (y actuar en consecuencia si se desencadena una crisis), lo que evita generar problemas de "riesgo moral" y exige transparencia en las finanzas corporativas para prevenir riesgos adicionales de las carteras bancarias. El manejo de la vulnerabilidad externa también demanda diseñar instrumentos fiscales apropiados para tal fin. Ellos deben incluir, en primer término, mecanismos institucionales que obliguen a esterilizar ingresos fiscales transitorios. Las experiencias parciales que se han venido acumulando con fondos de estabilización de ingresos fiscales provenientes del manejo de productos básicos deben extenderse al manejo de ingresos tributarios transitorios (Ocampo, 1998).

ción de rentas y los problemas de información que también afectan a las acciones gubernamentales.

c) *Los retos de la equidad y política social.*

i) *El reto de la equidad.* Los problemas de equidad característicos de la región están arraigados en estructuras distributivas altamente desiguales, en gran medida heredadas de etapas anteriores de desarrollo. Como lo señala un reciente informe de la CEPAL (1998), ellas reflejan la conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos. La fuerte desigualdad en la educación (años de estudio que han cursado las personas ocupadas) ha sido el factor más destacado en los debates recientes. La falta de equidad también se relaciona con la desigualdad en la distribución del patrimonio, aún más concentrada que la desigualdad en la educación. El número de personas ocupadas por hogar es menor en los hogares de ingresos bajos y los puestos de trabajo a los que acceden son de menor calidad. Por último, las familias pobres tienen más hijos dependientes.

ii) *Los espacios de la política social.* Estas reflexiones indican que sobre una estructura distributiva ya muy desigual, la crisis de la deuda, la liberalización y la globalización (a las que las distintas explicaciones atribuyen pesos diferentes) han acrecentado enormemente el reto en materia de equidad. Por lo tanto, uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es demostrar que el nuevo modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales. De no lograrse este objetivo, se podrían deteriorar las bases políticas de las reformas, que han sido

sólidas hasta ahora porque el retorno a la estabilidad macroeconómica en gran medida ha sido visto como positivo por el conjunto de la población. También podrían surgir tensiones sociales que dificulten la gobernabilidad y erosionen las bases de los consensos políticos que han permitido fortalecer la democracia en la región, otro de los grandes logros de los últimos años. A más largo plazo, las secuelas de las desigualdades y la pobreza podrían minar las bases de la competitividad sistémica, sobre las cuales descansan las posibilidades de desarrollo en un contexto internacional cada vez más abierto.

iii) *La política social y las reformas de segunda generación.* Los esfuerzos por aumentar y focalizar el gasto social en la región deben complementarse con una importante reorganización del sector, que haga más eficiente y efectiva la oferta de servicios sociales. Este es uno de los temas centrales de las llamadas reformas de segunda generación, cuyo propósito esencial es elevar la eficiencia de los mercados e incorporar criterios de racionalidad micro-económica en la provisión de servicios que han carecido de ellos.

Uno de los grandes hitos de las reformas en los servicios sociales debe ser, por tanto, el diseño de sistemas apropiados de regulación, información y control de calidad de los servicios prestados. Esto es particularmente importante cuando las características especializadas de los servicios no garantizan la transparencia de la información en la que se basan los consumidores para elegir a sus proveedores. Es un tema todavía incipiente al que deberán dedicarse esfuerzos considerables en los próximos años.

7. Los desafíos de las reformas de segunda generación en América Latina.

Las reformas de segunda generación, iniciadas en América Latina a principios de los noventa, se caracterizan principalmente por la preeminencia de las reformas de tipo institucional.¹² Tal como

se presenta en el Cuadro n.º 1, sus objetivos, contenidos y desafíos difieren considerablemente de las reformas de primera generación. Se amplía el foco de los objetivos desde los fines netamente económicos y de estabilización, a la búsqueda de mejores condiciones sociales y al fortalecimiento de las instituciones.

Cuadro n.º 1
Reformas de primera y segunda generación

	Primera Generación	Segunda Generación
Objetivos	Administración de la crisis para reducir la inflación, el desequilibrio interno y externo, y restaurar el crecimiento.	Mejoramiento de las condiciones sociales, manteniendo la estabilidad macroeconómica. Fortalecimiento de las capacidades institucionales.
Contenidos	Corte drástico del presupuesto, reformas impositivas, liberalización de precios, del comercio, de las inversiones, desregulación. Mejoramiento de las capacidades administrativas de las instituciones financieras (aduanas, impuestos internos, tesorerías, etc.). Agencias autónomas para contratos y privatización con fines fiscales.	Reforma de la función pública, reforma del servicio judicial, modernización legislativa, regulación efectiva, mejoramiento de la recaudación fiscal, privatización de empresas estratégicas de servicios y empresas estatales, reestructuración de la relación entre el gobierno central y el local (descentralización). Reformas administrativas orientadas a lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, con introducción de mecanismos de gestión por resultados. Reformas presupuestarias orientadas a la fortalecer la gobernabilidad fiscal.
Actores	Presidencia, ministerios de Economía y Finanzas, Banco Central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversores en valores extranjeros.	Presidencia, gabinete, ministerios de Economía y Finanzas, Poder Legislativo, sindicatos, gobiernos locales, sociedad civil.
Desafíos	Administración macroeconómica, dirigida por una elite tecnocrática.	Desarrollo institucional para enfrentar los déficit en varios de los ámbitos de actuación del Estado y de su relación con la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia, con adaptaciones de Santiso (2001).

¹² Los autores usan el término "segunda generación" para referirse a las reformas ocurridas con posterioridad a la primera ola de reformas, o "reformas de primera generación", cuyas principales características, como hemos visto, fueron las reformas estructurales como la liberalización del sistema financiero, los procesos de privatización de las empresas públicas, la apertura comercial y la desregulación de controles.

El desafío principal de las reformas ocurridas en esta fase es reinventar el rol de las instituciones minimizadas en la década de los ochenta y primera mitad de los noventa. Las premisas relativas a las instituciones estatales que imperaron en esos años planteaban que éstas, más que contribuir a los objetivos del crecimiento económico, los dificultaban. De esta manera, las reformas de segunda generación intentan poner en escena instituciones que durante años estuvieron prácticamente en desuso o minimizadas, como las instituciones reguladoras, el Parlamento, los tribunales de justicia, las instituciones orientadas a la lucha contra la corrupción, etc. (Santiso, 2001).

En el marco de las reformas de segunda generación también persiste como objetivo mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas: tasas de crecimiento económico sostenidas, inflación controlada, bajo desempleo y niveles de equilibrio fiscal sustentables a largo plazo. Se espera que estos resultados se logren a partir del fortalecimiento de las instituciones de política económica y presupuestarias, junto con garantizar la participación de los actores involucrados como los sindicatos y la sociedad civil. Por último, se espera que las privatizaciones y las desregulaciones del mercado se implementen con reglas del juego que garanticen la transparencia, el acceso igualitario a la información y que la participación de los beneficios recaiga en el conjunto de la sociedad.

Los contenidos e instrumentos que se aplican en las reformas de segunda generación involucran un conjunto más amplio de actores y abordan ámbitos de transformaciones institucionales que implican largos períodos de maduración.

7.1 Dificultades de su implantación.

Las reformas de la función pública, la reforma judicial y la reforma a los parlamentos enfrentan costumbres arraigadas en el comportamiento de las organizaciones, como el clientelismo, la corrupción y la cultura organizacional adversa a los resultados; consideradas en el lenguaje de las instituciones como “reglas informales”. Asimismo, las posibles pérdidas de poder que implican las reformas para los actores que dominan el juego, obliga a reforzar los consensos políticos y los procesos de negociación. Finalmente, estas reformas requieren mecanismos para comunicar y legitimar los cambios que se emprenden, en primer lugar para hacer visibles los resultados que no se observan con tanta claridad, como sucede con las reformas económicas y, en segundo lugar, para enfrentar los escasos niveles de confianza de los ciudadanos sobre la capacidad de los gobiernos para mejorar las condiciones y alcanzar mayores niveles de bienestar. Cabe recordar que las encuestas de percepción ciudadana tienen a las instituciones gubernamentales en el lugar más desfavorable del *ranking* de confianza institucional.

Las reformas de segunda generación, enmarcadas dentro del grupo de reformas institucionales, enfrentan una mayor complejidad tanto en su diseño como en su implantación en comparación con las reformas estructurales de tipo económico. Entre las principales dificultades encontramos:

- Las reformas institucionales no tendrían la misma fuerza de propuesta reformadora como la que prevaleció en los ochenta, con una clara vertiente ideológica, apoyada por el cuerpo

teórico proveniente de la economía neoclásica y con un fuerte sesgo economicista (C.Santiso, 2001).

- La implementación exitosa de las reformas de segunda generación se enfrenta a un conjunto de dificultades que la diferencian sustancialmente de las reformas económicas. Los cambios generales necesitan muchos años de implementación para rendir frutos con la dificultad de mantener claridad y consistencia por mucho tiempo. En cambio, las reformas económicas tienen claridad respecto de los objetivos finales y, tal como se ha evidenciado en el marco de las reformas estructurales, se pueden dar sólo con el consenso del Ejecutivo y en un marco de escasa interdependencia entre los actores. Las reformas institucionales necesitan una importante coordinación de los agentes sociales. Para que se produzcan cambios legales significativos y mejoras sostenibles, éstas se deben basar en un consenso político firme, resultante de un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo.

Los avances en la concreción de las reformas son diversos entre los países y no hay un camino sugerido, a diferencia de las reformas económicas. Algunos autores señalan una estrategia secuencial para aplicar las reformas gerenciales, garantizando previamente el fortalecimiento de la función pública y de los mecanismos de control.

7.2 Los primeros resultados.

A una década de aplicación de innumerables reformas institucionales en el

ámbito de la función pública, del presupuesto y de las finanzas públicas, del control y la regulación efectiva, de la gestión por resultados, etc., aún es poco lo que se puede demostrar en torno a los resultados conseguidos. Dentro de estas áreas de reforma hay unas que avanzan más que otras, y algunas definitivamente exhiben claros signos de rezago.

La revisión de los indicadores que miden la calidad de las instituciones, como efectividad del gobierno, calidad de la burocracia, transparencia presupuestaria, rendición de cuentas, calidad de la regulación, etc., y que son áreas hacia las cuales se orientan las reformas de segunda generación, muestran avances discretos. A la vez, las percepciones ciudadanas señalan que las personas confían más en los medios de comunicación y en las iglesias, que en los gobiernos y sus instituciones.

Los escasos resultados de las reformas dan cuenta de la necesidad de priorizar las reformas políticas¹³ para que tengan un lugar preferente en las agendas de los gobiernos. Indudablemente, los países con un mayor desprestigio de la clase política y con sistemas electorales que no garantizan la transparencia de las elecciones, tienen menores capacidades para lograr consensos estables entre los actores y sostener los compromisos requeridos para impulsar las reformas institucionales.

Un importante costo de las reformas está constituido por el papel de las instituciones políticas y el ambiente complejo de debilidad institucional en que se mueven. La incapacidad institucional de

¹³ Las reformas políticas comprenden las transformaciones que van desde los sistemas electorales, los mecanismos de representación institucional, las relaciones entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y sus respectivos aparatos institucionales, y entre las autoridades civiles y las fuerzas de defensa y seguridad.

hacer creíbles los compromisos entre el principal y el agente (votante y legislador, legislador y ejecutor de las políticas), el alto costo de la información y el pago de los electores individuales para adquirirla, conspira para que el mercado político sea muy imperfecto (Mueller, 2002).

En este mismo orden de ideas, la mayor parte de las reformas institucionales, como los mecanismos de selección de jueces, el fortalecimiento de comités dentro de la legislatura, el establecimiento de agencias auditoras, o la definición de reglas de competencias del mercado, implican formular y aprobar la legislación correspondiente a través del Congreso. En este contexto, es fundamental tener en cuenta que, tal como señala M. Payne, “para mejorar la capacidad de las instituciones públicas, es preciso que las instituciones representativas interpreten la demanda de la sociedad por un mejor gobierno y la traduzcan en el diseño e implementación de paquetes de reformas razonables y coherentes en base al consenso de la mayoría. Para que la demanda por un mejor gobierno se convierta en alguna realidad práctica y positiva, los partidos políticos deben ser capaces de articular y agregar las preferencias de los ciudadanos y ser lo suficientemente cohesionados como para mantenerse unidos apoyando el enfoque de reforma escogido” (1998:19).

Otras reformas de segunda generación que han tenido la atención de los gobier-

nos y han apoyado los organismos internacionales de crédito y la cooperación internacional, han sido aquellas relacionadas con la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la transparencia. Entre éstas se cuentan la modernización de los sistemas de compras gubernamentales –con apoyo de legislaciones que fomentan la rendición de cuentas–, la participación de organismos controladores, las leyes de probidad y la creación de organismos que fortalecen los derechos de los ciudadanos como el Defensor del Pueblo.

Respecto de la función pública, se observa un importante rezago en la ejecución de los programas de reformas. En ellas se incluyen el fortalecimiento de las políticas de recursos humanos, los mecanismos de selección, promoción, capacitación, remuneraciones, incentivos, etc., orientados a construir una función pública¹⁴ meritocrática. El retraso en implantar reformas en esta área se convierte en una importante limitación, en la medida que es un aspecto prioritario para sentar las bases de una gestión orientada a resultados.

7.3 Los desafíos de las reformas de segunda generación.

Los desafíos que enfrentan los países a través de este conjunto de reformas son de gran envergadura. Por un lado, deben apoyar el sostenimiento de adecuados niveles de crecimiento económico y mantener los resultados logrados en materia de estabilización,

¹⁴ La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articula y gestiona el empleo público y las personas que lo integran, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas (escritas o informales), estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (CLAD, 2004).

obtenidos después de un doloroso proceso de reformas estructurales. Por el otro, generar las condiciones para legitimar la democracia como sistema político. Y todo esto, en un contexto de serio déficit institucional y de creciente crisis de gobernabilidad.

En este sentido y tal como lo señala J.M. Ghío acertadamente, “si el lanzamiento de los programas de liberalización económica pudo lograrse aun en presencia de un Estado ineficaz, las reformas de mercado necesitarán, para consolidarse, de un mejoramiento sustantivo de las instituciones públicas. El hecho de que estos cambios son inherentemente lentos, tendrá importantes consecuencias sobre la marcha de las reformas pendientes. La experiencia reciente de América Latina muestra que los imperativos macroeconómicos son cruciales a la hora de definir la secuencia de algunas reformas específicas. En oposición a la fase inicial, la agenda de reformas pendientes tiene como común denominador la necesidad de un *management* público sofisticado, en el contexto de una creciente politización. La tarea por delante requerirá de una cohesiva acción estatal que comience por fortalecer las capacidades administrativas del sector público. Sin una intensa utilización de las agencias públicas, la estabilidad de las reformas de mercado estará en riesgo. Desafortunadamente, las agencias que deberían jugar un papel central en la regulación, control y gestión de las políticas, o no existen, o están seriamente amenazadas por la corrupción y la incompetencia” (2000:3).

En el ámbito de las instituciones económicas y presupuestarias, las reformas de segunda generación habrían jugado, con mayor o menor grado de éxito, un papel central en apoyar el conjunto de políticas enmarcadas en el *pacto fiscal*, entendido como “el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social” (CEPAL, 1998:1).

Del conjunto de objetivos que persiguen las políticas fiscales sustentables a largo plazo, los establecidos para buscar mayor eficiencia, eficacia y calidad del gasto público, y la mayor transparencia y *accountability*¹⁵, se facilitarían mediante el fortalecimiento institucional de las capacidades técnicas en materia de gestión pública, y de las diferentes formas de evaluación de los programas públicos. Al respecto, mencionamos que las capacidades institucionales requeridas para apoyar este “pacto fiscal” son las siguientes:

- Capacidades de gestionar el presupuesto de manera integrada y al servicio del logro de un equilibrio fiscal, lo que implica generar presupuestos ágiles, transparentes e integrados.
- Capacidades de gestionar por resultados, lo que implica fortalecer los mecanismos de planificación y de presupuestos por resultados.
- Capacidades para construir consensos en la negociación presupuestaria, involucrando en grado adecuado al conjunto de los actores (Ejecutivo, Congreso).

¹⁵ Se refiere al proceso de hacerse responsable por los resultados. También está asociado al concepto de rendición de cuentas.

Estas reformas han sido efectivas en generar condiciones fiscales adecuadas y en profundizar temas que estabilizan las políticas macroeconómicas y que, a la larga, tienen un efecto importante en el crecimiento.¹⁶ Sin embargo, persiste un potencial de mejora importante en la asignación y priorización de los recursos y en la mayor eficiencia del gasto público; aspectos que inciden sobre la equidad. Los datos sobre eficiencia del gasto social y la provisión de calidad de los servicios muestran que las reformas a este nivel tienen que complementarse con reformas sustantivas que aseguren su continuidad y sostenibilidad.

8. Procesos democráticos y desafíos para la nueva agenda de reformas

La ampliación de los procesos democráticos a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa ha configurado un escenario de mayores exigencias de transparencia, y de crítica y cuestionamiento al conjunto de las instituciones. Además, la recuperación de la democracia al término de la década de los ochenta ha permitido construir canales de expresión y fortalecer los derechos ciudadanos. Pero, también ha puesto en evidencia que el descuido de los aspectos político-institucionales en las reformas implantadas, ha generado serias consecuencias en la equidad y el desarrollo social¹⁷. Junto con esto, se constata un efecto de la valoración de la propia democracia como sistema político capaz de garantizar los derechos económicos y sociales.

Al respecto el PNUD en un informe reciente señala que el problema consiste en que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas y advierte que la proporción de latinoamericanos dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el 50%. Existen varias razones para esta tendencia: la más importante es que la democracia, por primera vez en la historia de América Latina, es la forma de gobierno en el poder. Y, así, los gobernantes son culpados cuando las cosas van mal en materia de empleo, ingreso y muchos servicios básicos que no alcanzan a satisfacer las crecientes expectativas de la ciudadanía (PNUD, 2004).

En estudios de percepción ciudadana realizados por diversos organismos para América Latina, se constata que en momentos de crisis económicas, los ciudadanos se han sentido claramente desasistidos por las instituciones democráticas. Los cambios entre los ciudadanos y el sistema político se han producido como consecuencia de las reformas estructurales y el nuevo papel del Estado en relación con la economía y la sociedad (L.Paramio, 2004).

Lo anterior, de acuerdo con gran parte de los análisis realizados, implicaría cuestionar el tipo y la calidad de las instituciones y su actual funcionamiento para acercar la confianza ciudadanas. Como señala F.H. Cardoso, “las tesis de un vínculo obligado entre autoritarismo

¹⁶ Los principales indicadores, al respecto, son la disminución del déficit fiscal y el mejor funcionamiento de los servicios de recaudación, lo que ha aumentado los niveles de ingresos por esta vía.

¹⁷ A partir de estudios empíricos se asegura que más de la mitad de las diferencias de los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los de América Latina se asocia a la diferencia en la calidad de las instituciones (BID, 2000).

y progreso han sido desacreditadas por la historia. Hoy, democracia y desarrollo son valores destacados, pero no indisolubles en la agenda de las naciones (...) El vínculo entre ambos no es automático, sino que se construye al reconocer que la democracia se justifica per se como un valor universal que puede ser aceptado por todos. La democracia legitima las políticas públicas al basarse en la deliberación y el equilibrio negociado de intereses con reglas transparentes. Los procedimientos democráticos ayudan a superar dificultades coyunturales y afianzar confianzas externas. Ante los efectos asimétricos de la globalización cabe buscar la inserción internacional más ventajosa, y afirmar la capacidad de plasmar por el método democrático un desarrollo no excluyente, distinto del que marcó nuestra experiencia histórica. El camino es arduo y si no hay retribución adecuada en calidad de vida, no sólo peligra la democracia, sino que la economía no despegará” (Cardoso, 2004:7).

El informe elaborado por el Latinobarómetro¹⁸ de 2004 muestra que de un total de 18 países, la mitad no apoya la idea de que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. En dicho informe también se señala que desde 1996, esta preferencia por la democracia ha venido disminuyendo, para mantenerse estable en los dos últimos años.

Tal como se han concebido las reformas estos últimos años, cuesta distinguir en su concepción la relación con lo que

debiera ser su principal objetivo: el fortalecimiento de los niveles de desarrollo, para lo cual la democracia es un requisito. Es difícil encontrar en las propuestas de reformas, los elementos que permitan robustecer la democracia.

Al respecto, es interesante mostrar la visión de Joseph Stiglitz (2000) sobre lo que sería la base de un paradigma integral de desarrollo, que incorpora como elemento central la participación ciudadana. Este autor parte de la base de que la transformación de la economía mundial ha evolucionado hacia una economía industrial del conocimiento. Desde esa perspectiva, propone algunas estrategias para fortalecer los procesos de participación desde los “arreglos institucionales que les pueden dar cabida”. Plantea que la “participación” en su sentido más amplio, debe ser concebida para incluir aquellos procesos de transparencia, apertura y de “dar voz”, tanto en escenarios públicos como corporativos. Por su parte, el término “procesos participativos” se refiere no sólo a aquellos procesos mediante los cuales se adoptan las decisiones en los gobiernos nacionales, sino también a los procesos utilizados en los niveles provinciales y locales, en el puesto de trabajo y en los mercados de capitales.

Desde la perspectiva integral de desarrollo, se podría sostener que la participación no se refiere únicamente al hecho de votar. Los procesos participativos deben comprender el diálogo abierto, así como el amplio y activo compromiso ciudadano, y requieren que

¹⁸ Latinobarómetro es una corporación de derecho privado sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile. Su objetivo es generar información para los actores sociales y políticos de la región. Realiza anualmente una encuesta en 18 países de América Latina y el Caribe acerca de temas como democracia política e instituciones, políticas sociales y distribución de la riqueza, economía y comercio internacional, integración y pactos comerciales, etc.

los individuos tengan “una voz” en las decisiones que les afectan.

Fortalecer los controles sobre los abusos de este poder e influencia comprende al menos tres elementos: el primero es el fortalecimiento de la sociedad civil como fuente de poder contrarrestante, tanto desde los partidos políticos como de los sindicatos, las asociaciones de consumidores y *think tanks* o ciertas ONG. En la jerga de la economía moderna, asegurar procesos participativos y promover el bien público de forma más amplia es, por sí mismo, un bien público. Como otros bienes públicos, habría muy poca provisión de esos procesos participativos en ausencia de apoyo pú-

blico. Una sociedad civil fuerte, es un elemento importante en la implementación de una profunda estrategia de reformas democráticas.

El segundo es que los gobiernos deberían no sólo incrementar la transparencia, sino también reconocer la existencia “del derecho a saber” (*right to know*). Los ciudadanos tienen el derecho a saber lo que el gobierno está haciendo y por qué. Y el tercero que las sociedades deberían extender los derechos de los ciudadanos hasta el recurso legal y la demanda. Estos son los pasos mínimos para asegurar la responsabilidad política del gobierno y un verdadero Estado de Derecho.

A manera de conclusiones

En las reformas de segunda generación estarían contempladas las correspondientes al Poder Judicial y al Poder Legislativo, creándose un área central de reformas y modernizaciones relacionadas con la Administración Pública, donde se ha privilegiado fuertemente el modelo de la “nueva gestión pública” o reforma gerencial. En este contexto, la aplicación de la nueva gestión pública busca apoyar el sostenimiento de las reformas económicas y la sustentabilidad de los niveles de desarrollo.

En la discusión actual sobre las reformas pendientes en América Latina hay consenso sobre la necesidad de revitalizar el rol de las instituciones dentro de las prioridades y de establecer una especial preocupación por la viabilidad

política de las reformas. Pero las reformas institucionales no pueden ser vistas sólo como reformas del aparato del Estado o transformaciones burocráticas, sino también como un proceso eminentemente político, lo que requiere un cambio fundamental de los sistemas de incentivos que determinan los rasgos del proceso político (Stiglitz, 1998).

En este mismo orden de ideas, Douglass C. North (1998) al referirse a las claves para entender el funcionamiento de las economías, señala que la economía no es lo importante, sino que la política es la clave, porque son las *polities*, o las organizaciones políticas, las que hacen y definen las reglas del juego. North afirma que tenemos buenas teorías acerca de lo que hace funcionar bien a una economía: hemos hecho nuestros deberes en relación con las fuentes de producti-

vidad, cómo obtenerlas y qué tipo de instituciones funcionan; pero no tenemos un cuerpo de teorías tan bueno acerca de cómo hacer operar las *polities* u organizaciones políticas.

El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas, a su vez, se crean y se transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes (Acemoglu et ál., 2004).

Gran parte de las propuestas de los organismos internacionales multilaterales de crédito que financian las reformas económicas, como el BID y el Banco Mundial, han hecho contribuciones teóricas importantes sobre las variables claves que deben ser tomadas en cuenta, dando especial énfasis al análisis de los beneficios y pérdidas que implica para los grupos de interés los efectos de la reforma, junto con el rol de los partidos políticos y las alianzas producidas en los procesos de negociación.

A la vez, las variables de los procesos de reforma relacionadas con la formulación de los contenidos, la implementación y sus impactos finales son aspectos centrales de los nuevos enfoques. Al respecto, se señala que los principales retos políticos a la reforma institucional radican en la debilidad de las instituciones representativas, del Poder Legislativo y de los sistemas de

partido, amén de la fragmentación de los propios partidos políticos.

Los estudios emprendidos sobre los procesos de reforma institucional en países como Uruguay, Paraguay y Brasil, en el marco de diferentes investigaciones, establecen factores críticos sobre las variables que han incidido, en forma positiva o negativa, en la viabilidad de reformas de seguridad social, salud y educación. Se señala que, junto con el contexto político en que se desarrolla la reforma, son aspectos centrales de su éxito o fracaso el rol de las coaliciones políticas, los liderazgos ejercidos por los impulsores de la reforma, la percepción sobre las ganancias y pérdidas que tienen los afectados y la forma de comunicar las reformas.¹⁹

En esta misma línea de ideas, en un estudio sobre la inseguridad económica de los países de América Latina, Dani Rodrik (2001) señala que la variabilidad de las condiciones para el crecimiento no sólo puede ser imputada a la esfera gubernamental, otorgando una importante responsabilidad tanto al sistema político como a los sindicatos. La deficiencia clave en América Latina, según el autor, es que hasta ahora las instituciones sociales y políticas no se han sensibilizado adecuadamente ante el clamor por una mayor seguridad económica.

Al respecto, el mismo autor plantea que los Estados han eludido, más que asumido, las nuevas responsabilidades que exige la gestión del riesgo en sociedades orientadas al mercado. Los sistemas

¹⁹ Filguiera, Fernando et ál (1999): *Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay*. BID.

políticos en su conjunto no han creado mecanismos viables de participación: los parlamentos nacionales se han fragmentado y no son representativos, y los partidos políticos son débiles. Los sindicatos no han sido capaces de diseñar una estrategia adecuada y global para encarar la inseguridad en el empleo y han perdido afiliados. Y la monopolización de los debates en torno a una visión estrecha de las políticas de desarrollo -Consenso de Washington y “requisitos” para la integración económica mundial- ha impedido que aparezca una visión alternativa (o al menos complementaria) de una reforma económica impulsada desde los intereses locales y las aspiraciones nacionales

Estas reformas institucionales tienen un gran componente en el fortalecimiento de las capacidades de la Administración Pública. Sin embargo, los diseños de políticas de modernización que sólo se centralizan en reformas en este sector, no tienen mucha capacidad de sostenibilidad a largo plazo. Haggard (1995) plantea que habitualmente se supone que la reforma del Estado significa la reforma de la burocracia gubernamental. No obstante, un concepto esencial de la teoría de la democracia contemporánea es que la burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones principal-agente o de relaciones delegadas, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos, de los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas, y de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando.

Dado el retraso de la democratización en América Latina, la reforma

institucional no puede ser vista simplemente como una cuestión para corregir los incentivos burocráticos internos; más bien se trata de un proceso inherentemente político. Esto, sin duda, es el principal desafío de las reformas. Cabe señalar que las principales dificultades para las reformas institucionales en los campos concretos de la educación y de la salud, están en la “calidad” de las instituciones, los sistemas de gestión y la viabilidad de los acuerdos políticos.

Así, respecto del ámbito de la educación, la CEPAL señala que “la reforma educativa es vista como positiva y necesaria por las autoridades, los técnicos y la opinión pública. Por ello es la más generalizada, suele contar con recursos públicos adicionales y préstamos internacionales, e interesa a la ciudadanía, la que está dispuesta a participar en sus programas, e incluso a invertir parte de sus ingresos con tal objeto. Pese a ello no está exenta de conflictos: las pugnas entre el gobierno y el magisterio limitan el posible éxito, al igual que los avances polémicos en la descentralización administrativa y financiera y la resistencia de los intereses de la educación superior a una redistribución de los recursos fiscales en favor de otros niveles. La persistencia de dificultades en estos ámbitos ha llevado a prestar atención a la viabilidad de los procesos de reforma” (1996:116).

En el plano de la salud, el mismo documento señala que el avance de la reforma es desigual ya que “cada aspecto de ella implica no sólo problemas técnicos o exigencias de financiamiento, sino también exige consolidar acuerdos

políticos entre una amplia gama de actores que se verían favorecidos o afectados por los cambios propuestos. La organización institucional de la salud pública y de la combinación pública–privada propia de cada situación nacional y, por consiguiente, los diversos puntos de partida, determinan en alto grado los énfasis puestos en las medidas y la trayectoria de las dificultades y avances del proceso” (1996:131).

Por último, en el caso de los parlamentos latinoamericanos, si bien ha habido esfuerzos de modernización y se han invertido recursos importantes en préstamos y cooperación, aún no logra asentarse un proceso de fortalecimiento. En estos parlamentos se constata escasa capacidad de propuesta y de ren-

dición de cuentas en las discusiones de los procesos presupuestarios, y las comisiones técnicas de discusión de presupuesto no están formalizadas. Además, los indicadores de percepción ciudadana si bien muestran el descrédito que pesa sobre las instituciones de gobierno, los más perjudicados en la evaluación son precisamente el Congreso y el Poder Judicial.

En definitiva, el camino a recorrer para que las incipientes reformas institucionales se consoliden y sean un soporte permanente para mejorar la eficiencia de las reformas económicas es muy largo. Pero hay que recorrerlo, no hay alternativa si queremos mejorar el nivel de bienestar de los pueblos.

Bibliografía

- Banco Mundial (2003). "Performance based budgeting: beyond rhetoric" PREM Notes. n.º 78, febrero.
- BARRO, R. (1997). "Determinants of economics growth: a cross country empirical study" NBER Working Paper n.º 5.698.
- BRESSER P. (1998). "La reconstrucción del Estado en América Latina", en *Revista de la CEPAL* (número extraordinario), Santiago de Chile.
- BURKY, S. y G. E. Perry (editores) (1998). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- CARDOSO, F. H. (2004). "Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico", en *Revista de la CEPAL* n.º 83, agosto, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (1998). *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- EDWARDS, S. (1997). *Crisis y reforma en América Latina, del desconsuelo a la esperanza*. Emecé Editores. Buenos Aires.
- _____ (1998). "El fin de las reformas latinoamericanas", en *Estudios Públicos* n.º 69, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- GHÍO, J. M. (2002). "Modernización administrativa y de la gestión pública, en Argentina", en Luciano Tomassini y Marianela Armijo (editores) *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos*. Instituto de Asuntos Públicos. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- HAGGARD, S. (1995). "Reform of the State in Latin America", en *The challenges of reform: proceedings of the annual World Bank Conference*, Burki, Edwards y Aiyer (editores), Banco Mundial, Washington D.C.
- KAUFFMANN, D. (2003). "Indicadores de gobernabilidad. Aspectos metodológicos". Banco Mundial, Washington.
- LONGO, F. (2004). "Diagnóstico institucional comparado de sistemas de Servicio Civil: síntesis de 17 evaluaciones/país". Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID, Washington. D.C.
- LORA, E. (2003). "Fatiga de las reformas: síntomas, razones e implicaciones". BID, Nueva York.

- MUELLER, B. y C. Pereira (2002). "The cost state reform in Latin America". Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes. BID, Washington.
- NORTH, C. D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, 1993, México D.F.
- _____ (1998). "Conferencia del profesor Douglass North, en su visita a la Cámara de Comercio de Buenos Aires". PNUD. <http://www.undp.org.ar/biblioteca/>.
- OCAMPO, J. A. (1998). "Más allá del Consenso de Washington; una visión desde la CEPAL", en *Revista de la CEPAL* n.º 66, Santiago de Chile.
- _____ (2001). "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL* n.º 75, Santiago de Chile.
- PARAMIO, L. (2004). "La reforma política y la reforma del Estado", en *Revista del CLAD* n.º 30, octubre, Caracas, Venezuela.
- PAYNE, M. (1998). "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado", División del Estado y Sociedad Civil. BID, Washington.
- PORTER, M. (2005). "¿Qué es la competitividad?" Apuntes de Globalización y Estrategia, enero-abril 2005. IESE. España.
- PROGRAMA de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Ediciones Aguilar, Altea, Alfaguara, S.A. Buenos Aires.
- RODRIK, D. (2001). "Por qué hay tanta inseguridad en América Latina?", en *Revista de la CEPAL* n.º 73. Santiago de Chile.
- SANTISO, C. (2001). "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", en *Revista de Instituciones y Desarrollo* n.ºs 8 y 9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, pág. 325-366.
- STEWART, F. (1998). Comentarios en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, Washington.
- STIGLITZ, J. E (2000). "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo", en *Revista Instituciones y Desarrollo* n.º 7, noviembre de 2000. Instituto Internacional de Gobernabilidad, IIG, Barcelona.
- TOMASSI, L. et ál. (2000). "La economía política de las reformas económicas en la Argentina". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Fundación Gobierno y Sociedad, Argentina.
- VILAS, C. (2000). "¿Más allá del Consenso de Washington?: un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 18, octubre de 2000, Caracas, Venezuela.