



Quinta parte: Desarrollo institucional y gobernabilidad



Introducción

Si bien las instituciones por sí solas no bastan para desencadenar un proceso de crecimiento, son fundamentales para definir el clima y marco general dentro del cual se toman las decisiones económicas. Además, una vez iniciado un proceso de crecimiento, la continua adaptación y modernización de las instituciones es esencial para sostener el proceso de desarrollo.

De tal manera, el desarrollo económico requiere del funcionamiento armónico de una variada gama de instituciones. Aparte de las que son propias del sistema democrático, en el ámbito económico son necesarias instituciones para el desarrollo y el buen funcionamiento de los mercados, la promoción de la competencia y regulación de los mercados imperfectos, el logro y la preservación de la estabilidad macroeconómica y financiera y para brindar protección social y redistribuir ingresos.

En América Latina y el Caribe la dimensión institucional en el proceso de desarrollo ha cobrado renovado ímpetu gracias a una doble demanda. Por un lado, la que proviene de la vigencia continuada de la democracia política, que debe conciliar el funcionamiento de las instituciones con niveles de exclusión social que implican desconocer elementales derechos económicos, sociales y culturales de muchos ciudadanos. Por otro lado, la demanda que en materia de adaptación y creación de instituciones impone el actual proceso de globalización en sus múltiples dimensiones.

Un proceso de integración regional que vaya más allá de la dimensión comercial puede moderar las dificultades para manejar estas demandas tanto por el aumento de los márgenes de maniobra que generaría como por las posibilidades de materializar aprendizajes mutuos, de desarrollar esfuerzos conjuntos en varios frentes y de construir lazos de solidaridad en la búsqueda de una mayor cohesión social. Sin embargo, el progreso en estas direcciones no es lineal ni está exento de dificultades, como lo atestiguan las vicisitudes que

experimentan las cuatro uniones aduaneras imperfectas que actualmente existen en la región y la falta de avances concretos en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas.

En el capítulo 11 se aborda la cuestión de la modernización institucional de los países de América Latina y el Caribe y, en particular, de sus instituciones económicas. Tras realizar algunas precisiones conceptuales para ordenar la discusión, se examina la relación entre crecimiento económico y cambio institucional. Seguidamente, se presta atención al proceso de reformas económicas encaradas por los países de la región, sobre todo a raíz de los procesos de apertura económica. A continuación se trata el tema de la gestión política de las reformas en el contexto regional, es decir, las instituciones públicas como objeto, pero también como sujeto de los procesos de reformas. Por último, se señala que las políticas públicas para el desarrollo productivo requieren de adecuaciones institucionales, con énfasis en su transparencia y procedimientos de evaluación.

A su vez, el capítulo 12 se refiere a la potencialidad del espacio regional para ampliar los márgenes de maniobra de los países en varias dimensiones y, por otro lado, a las disyuntivas que enfrentan actualmente los países de América Latina y el Caribe en materia de integración. Después de repasar la evolución del comercio intrarregional y sus características esenciales, se sugieren varias posibilidades y se revisan algunas iniciativas para progresar en el proceso de integración más allá del componente puramente comercial. En tal sentido, se destacan las políticas de promoción de la competencia, de facilitación del comercio, de medidas sanitarias, de infraestructura física y desarrollo sostenible, de coordinación macroeconómica y financiera y de cohesión social. En la parte final se describen las diferentes estrategias de internacionalización adoptadas por los países de la región y se analizan sus repercusiones sobre los procesos de integración regional y hemisférica.



Capítulo 11

Fortalecimiento institucional

La importancia de las instituciones no ha pasado inadvertida para el pensamiento económico ni mucho menos en el debate sobre el desarrollo. La CEPAL reconoció esto tempranamente.¹ Los intentos de caracterización de los “estilos de desarrollo” en América Latina y la insistencia en que la comprensión de los fenómenos económicos de la región requerían un enfoque integrado, dan cuenta de que el interés por comprender adecuadamente el papel de las instituciones en el desarrollo no es nuevo.² El análisis realizado ha sido vasto, aunque no ha dado lugar a una reflexión sistemática y conceptual sobre la teoría del desarrollo y el cambio institucional. Sin embargo es difícil, si no imposible, imaginar campos de acción de la política económica que puedan aplicarse con independencia del contexto político e institucional. Por tal motivo, la CEPAL ha recalcado en numerosas ocasiones la especificidad de dicho contexto y la conveniencia de diseñar la política económica en consonancia con sus características. De ahí las reservas acerca de las respuestas únicas, inspiradas en modelos cuya abstracción impide recoger los elementos relevantes propios de la realidad que motiva las decisiones de las políticas.

La dimensión institucional del proceso de desarrollo ha sido objeto de un renovada atención en los últimos años. En América Latina y el Caribe, este debate presenta dos elementos relativamente nuevos en comparación con los de las décadas anteriores. En primer lugar, la presencia y la intensidad del fenómeno de la globalización, que trasciende el plano estrictamente económico e influye también en el funcionamiento, la adaptación y creación de instituciones. En segundo

¹ El tema ha sido tratado en una variada gama de enfoques, en primer lugar por los autores clásicos (Smith, Ricardo y Marx). En la tradición neoclásica se retomó bajo la noción de costos de transacción (North), que ha sido adoptada por un número importante de autores institucionalistas. Un punto de partida diferente lo representa la teoría de la elección social, que también intenta ofrecer una lectura integrada de los aspectos económicos y políticos.

² Numerosos estudios y autores se dedicaron a investigaciones de esta naturaleza. A título de ejemplo, cabe citar los escritos de José Medina Echavarría, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel (CEPAL, 1998c).

lugar, la consolidación de las prácticas democráticas en los países de la región, fenómeno que representa, en sí mismo, una regla de cambio de gobierno con repercusiones amplias en el resto de las instituciones.

En este capítulo se aborda el tema de la modernización de las instituciones de la región, su influencia en el crecimiento económico y la equidad, como así también aquellas instituciones que son especialmente relevantes desde la óptica del desarrollo productivo, tal como se ha discutido en los capítulos previos. En las primeras dos secciones la finalidad es de orden conceptual, y están destinadas a establecer los términos generales del análisis. Se presentan así diversos aspectos del alcance del término “instituciones”, su relación con el crecimiento económico y los fenómenos de cambio institucional. En la tercera sección se trata más específicamente el caso de América Latina y el Caribe, los aspectos de las “reformas de segunda generación” y la creación de instituciones propias del régimen de economías abiertas. Por último, la cuarta está destinada al tema de la gestión política de las reformas en el contexto regional.

I. Las instituciones y su relación con el crecimiento económico

Las instituciones son reglas formales e informales y sus mecanismos de cumplimiento. Estas reglas influyen en el comportamiento de los individuos y las organizaciones en la sociedad. Organizaciones e individuos persiguen sus objetivos y definen sus conductas en el marco de una cierta estructura institucional. Las leyes y otras normas del gobierno son una categoría especial de instituciones. Su sanción supone un mecanismo de decisión colectiva y su cumplimiento está garantizado por el poder coercitivo del Estado. A su vez, el Estado es el resultado de reglas constitucionales. Estas determinan, entre otras definiciones básicas, la división de poderes, su equilibrio, los principios de representación, así como mecanismos específicos que legalizan y legitiman la estructura de las normas jurídicas con las que se construye el entramado institucional.³

Interesan de modo particular en este análisis las instituciones relevantes para los hechos económicos. En tal sentido, los mercados son instituciones: en ellos se llevan a cabo transacciones de intercambio, con arreglo a ciertas pautas y normas preestablecidas en materia de realización y cumplimiento de contratos. Tanto la asignación de los recursos como la calidad de las decisiones que toman los agentes económicos en los mercados se ven influidas y determinadas por las instituciones específicas que rigen en esos mercados. En su formulación habitual, el análisis económico atribuye una serie de propiedades al resultado de las interacciones en los mercados, pero no explicita la importancia de las instituciones. Esto no es más que una simplificación analítica, que está lejos de negar su trascendencia. Precisamente, en el planteo clásico de Adam Smith acerca de la “mano invisible” están muy presentes el Estado, el marco jurídico, y aun la vigencia de principios morales que operan, en este caso, como leyes no escritas pero que son un factor fundamental para determinar la conducta de los individuos.

En tanto marco para las decisiones económicas, las instituciones resultan clave en el proceso de desarrollo económico y social. Elementales relaciones de intercambio o complejas opciones de inversión requieren de normas, formales e informales, para su puesta en práctica y cumplimiento a través del tiempo. La convicción acerca de su importancia para el crecimiento ha alimentado una numerosa cantidad de estudios que intentan medir el grado en que la calidad de las instituciones explica las diferencias en materia de aumento del ingreso per cápita entre los países. Algunos de los resultados principales de estos estudios pueden resumirse de la manera siguiente. En primer lugar, existe una correlación positiva entre ambas variables, pero no es fácil establecer la causalidad. Esto es, determinar si las instituciones contribuyen al crecimiento económico o si, más bien, la creación de un ambiente institucional apropiado es fruto del progreso económico y una respuesta al entramado, cada vez más complejo, de transacciones económicas. Los datos disponibles tienden a

³ Según este razonamiento, ciertos autores reconocen la existencia de una “jerarquía” institucional (Tommasi, 2002).

respaldar una causalidad del primer tipo y a indicar que el crecimiento no motiva, por sí solo, el desarrollo de las instituciones.⁴ Sin embargo, el tema no está exento de controversia, por cuanto la creación de instituciones responde también a necesidades del contexto. Se podría distinguir entre respuestas institucionales innovadoras, que cubren un vacío existente, y otras instituciones más asentadas, que resisten la prueba del tiempo. Según esta perspectiva, la consolidación de las instituciones favorecería el crecimiento. En segundo lugar, existe cierto consenso en que los cambios institucionales son a muy largo plazo y que su influencia en la expansión también. En tercer lugar, la revisión de la literatura de investigación empírica también demuestra que los problemas de medición son considerables (Kaufmann y Kraay, 2003). Mientras que las dudas que se presentan acerca del indicador de ingreso per cápita son conocidas pero limitadas, no está clara la forma de traducir en una categoría y de cuantificar de manera fiable el valor de las instituciones ni cuáles, de todo el abanico posible, son las más relevantes para el desarrollo económico.

Ciertamente, la ley y el orden y los derechos de propiedad son elementos esenciales, pero no agotan la lista de instituciones económicas relevantes. Más recientemente, algunos autores han propuesto otras categorías complementarias, a saber, la regulación, la estabilización y la legitimación (Rodrik y Subramanian, 2003). Las instituciones de regulación se crean para corregir, entre otras distorsiones de mercado, las imputables a las economías de escala, la información imperfecta y las diversas externalidades. Las de estabilidad son las destinadas a crear condiciones macroeconómicas apropiadas en términos de baja inflación, administración del ciclo económico, supervisión bancaria y regulación financiera. La política fiscal —con su variada gama de organismos y funciones, tanto en materia de gestión del gasto público como de tributación— es un ejemplo claro de institución de estabilidad. Es más, las normas que rigen la toma de decisiones de política fiscal constituyen, en sí mismas, una institución clave para el funcionamiento económico. Lo mismo podría decirse de las atribuciones y del gobierno de los bancos centrales.

Por último, las instituciones que hacen a la legitimación no son otras que las destinadas a brindar protección social y redistribuir ingresos. En este terreno, como es sabido, gran cantidad de funciones se canalizan también a través de instrumentos tributarios y de gasto público. Por esta razón, y con una óptica parecida pero restringida a las finanzas públicas, otros autores hablan de funciones de estabilización, asignación y redistribución de la política fiscal (Musgrave y Musgrave, 1992). No obstante, la función de redistribución (análoga al concepto de legitimación) puede trascender el plano fiscal y abarcar un conjunto más amplio de instituciones y actores. Así, por ejemplo, el pacto de cohesión social que se presenta en el capítulo IX de este documento, supone articular elementos de la política macroeconómica, la regulación del mercado de trabajo y las normas de protección social.

De lo anterior se desprende que, para un desempeño económico aceptable, se requiere un funcionamiento armónico de la variada gama de instituciones que hacen a la creación y funcionamiento de los mercados, la regulación, la estabilización y la redistribución. Se observa que las instituciones económicas relevantes están íntimamente entrelazadas con las dimensiones políticas y sociales. Las estrategias económicas y las definiciones más básicas de la política económica no se dan en el vacío. Comienzan hacerse efectivas cuando logran plasmarse en decisiones que, a la postre, son mecanismos y disposiciones normativas. En otras palabras, las políticas se materializan y se aplican a través de instituciones.

Habida cuenta de la multiplicidad de dimensiones que intervienen en la construcción del edificio institucional, la necesidad de medir su contribución al crecimiento mediante indicadores y de contar con información relevante para calcularlos, en otros estudios se ha propuesto la construcción de índices basados en agrupamiento de variables (*clusters*). A tal inspiración responde

⁴ Véanse Hall y Jones (1999); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Easterly y Levine (2002). La refutación del crecimiento económico como factor causal del desarrollo institucional se presenta en Kaufmann y Kraay (2003).

el proyecto de gobernabilidad que lleva adelante el Banco Mundial, cuya base de datos presenta información sistemática y homogénea para 198 países desde mediados de los años noventa.⁵

II. Estabilidad y cambio institucional

Tal como se mencionó, la estructura institucional tiene algunos elementos de carácter más permanente, que sufren menos modificaciones a lo largo del tiempo, y otros que cambian más rápidamente. Las normas constitucionales constituyen un ejemplo del primer caso.⁶ Las leyes, decretos y normas que sustentan la estrategia económica de una gestión de gobierno son un ejemplo del segundo. Las instituciones se hallan en proceso permanente de cambio, aunque no necesariamente integral ni universal. Esto es, las reformas constitucionales son muy esporádicas; sin embargo, todos los días se producen decisiones públicas o se prosigue la construcción de reglas informales.

Las instituciones, y muy especialmente las de carácter económico, están sometidas simultáneamente al inmovilismo y al cambio. Intereses económicos de grupos, organizaciones e individuos pugnan continuamente en una u otra dirección, ya sea para conservar lo que perciben como ventajas o privilegios adquiridos o para inducir un cambio, destinado a promover y beneficiar a otros grupos y otros intereses. Los mecanismos de representación política actúan como mediadores de esta acción de los grupos de interés. En algunos casos, cuando los partidos políticos tienen gran capacidad de interlocución con los actores sociales y receptividad a sus propuestas, llevan sobre sí una gran parte de la tarea de mediación. Así, temas de la agenda pública se trasladan, por medio de interacciones y presiones, a la agenda política. Dependiendo de las circunstancias, estos se plasman en decisiones de gobierno o legislativas, que introducen nuevas instituciones o modifican las existentes. En contraposición, cuando los mecanismos de representación son más débiles, los grupos de interés pueden llegar a producir una “captura” del Estado. Esta situación es catalogada por algunos autores como una forma extrema de corrupción (Kaufmann y Kraay, 2003).

Lo que precede permite observar la compleja relación entre las instituciones, vistas como el andamiaje que define y sostiene una serie de relaciones complejas de producción e intercambio, y el crecimiento económico. En particular, las expectativas respecto de la evolución de las instituciones y el cumplimiento de las mismas a través del tiempo son centrales para las decisiones de largo plazo. Las instituciones por sí solas no causan el proceso de inversión que conduce a la expansión. Sin embargo, brindan el clima general y las condiciones marco en los que se toman las decisiones de inversión. Por otra parte, una vez “gatillado” el crecimiento, la celeridad y eficacia de la adaptación y modernización de las instituciones existentes resulta fundamental para sostener el proceso de acumulación (Rodrik, 2003).

Las instituciones no se reforman ni cambian por sí mismas. El factor que gobierna el cambio es un mecanismo de decisión colectiva, en el que intervienen actores sociales y políticos concretos. Ahora bien, las decisiones puede tomarse de acuerdo con principios de legalidad y legitimidad convencionales, esto es, validados por las instituciones existentes, o por el simple ejercicio del poder. Naturalmente, la legalidad y la legitimidad hacen suponer la validez y permanencia de las instituciones emergentes. Por lo tanto, la capacidad de cambiar las instituciones que tienen los actores relevantes es, esencialmente, el resultado del ejercicio de la política y, sobre todo, de la habilidad para realizar acuerdos eficaces, que permitan las redefiniciones que las circunstancias demandan.

⁵ En el proyecto referido se entiende por gobernabilidad “las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un determinado país”. A tal efecto, estas instituciones se traducen en seis grupos de indicadores (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003).

⁶ En su análisis de la gobernabilidad de la región andina, Solimano (2003) llama la atención acerca del elevado número de modificaciones constitucionales en los países que la integran. Este trabajo se realizó en el marco de un proyecto sobre la economía política de la región andina de la CEPAL y el Diálogo Interamericano, con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

III. América Latina: las “reformas de segunda generación” y la modernización institucional

En los últimos años se ha mencionado con frecuencia la necesidad de introducir reformas estructurales que se ocuparan de modo especial de instituciones esenciales para el funcionamiento económico. Se ha hablado de “reformas de segunda generación”, que comprenden el sistema judicial, la educación, la prestación de servicios de la seguridad social, entre otros campos. En el capítulo 2 de este documento se ha visto que la calificación de las reformas institucionales en etapas generacionales es doblemente engañosa, tanto porque sugiere una evolución lineal, con arreglo a una secuencia predeterminada, como porque indica universalidad. Ambas dimensiones son incoherentes con la interpretación histórica y los marcos teóricos con los que se analizan estos problemas. De todas formas, la expresión puede desvincularse de las connotaciones anteriores y emplearse meramente con fines descriptivos. Recientemente, en América Latina se realizaron reformas que alteraron profundamente la estructura y las instituciones económicas existentes. Debido a circunstancias relativamente comunes, el agotamiento del modelo anterior y los intentos de ofrecer nuevas respuestas, en los países de la región se pusieron en práctica políticas similares, que alteraron la estructura institucional. La apertura comercial, la privatización de servicios públicos, la desregulación de los mercados financieros y el diseño de una política macroeconómica compatible con este nuevo ambiente integraron la estrategia económica aplicada en los años noventa. En muchos países, se modificó una parte apreciable de las instituciones económicas más estrechamente relacionadas con esta estrategia. Como se analiza con más detalle en este documento, el diseño de normas regulatorias y de los organismos correspondientes fue el subproducto natural de la privatización de los servicios públicos.

El reclamo de proceder a una “segunda oleada” de reformas es una expresión abreviada de un proceso más complejo. En rigor, supone que la adopción de ciertas decisiones requiere, casi como una consecuencia lógica, integrar otros temas y otras áreas a esta “puesta al día” institucional, que mantiene los rasgos propios de la estructura económica en transformación. Puede argumentarse que esta necesidad de profundizar las reformas institucionales apunta a lograr la compatibilidad y consistencia con las políticas ya aplicadas. Por lo tanto, de concretarse, resultaría en una estructura institucional más eficiente para el funcionamiento de los mercados y, como es obvio, también más funcional para los nuevos actores económicos y sociales que tienen un peso mayor en las decisiones y las políticas del modelo emergente. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que muchas de las reformas “pendientes” son compatibles con cualquier modelo de desarrollo (educación, seguridad social, poder judicial, etc.). Por ello, cabría pensar las reformas de “segunda generación” como aquellas que no se llevaron a cabo oportunamente, ya sea porque no se las consideró relevantes o, en algunos casos, por las urgencias de corto plazo. En otras palabras, el énfasis con las “nuevas” reformas fue en algunos casos producto de la necesidad de compatibilizar las nuevas reglas del juego y, en muchos otros, el argumento utilizado con posterioridad para justificar las fallas en generar crecimiento de la primera “oleada” de reformas.

Sin duda el cambio en el esquema de inserción internacional de la región ha cambiado y, con él, los atributos básicos del régimen de funcionamiento de las economías nacionales, lo cual requiere un cambio institucional. Durante la etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones prevalecieron instituciones económicas que pueden caracterizarse de la forma siguiente. En primer lugar, bajo el manto de la protección arancelaria, los recursos hacia la industria nacional se canalizaron a través de subsidios tributarios, sea de orden sectorial o regional. En segundo lugar, y de manera complementaria, el sistema financiero, concebido para una economía cerrada, tuvo como finalidad principal la captura de ahorros que se derivaron a la inversión, también mediante mecanismos de transferencia y subsidio, pero ajenos al presupuesto público. Así, tanto el gasto tributario como la redistribución efectuada a través del sistema financiero operaron una significativa transferencia de recursos que pasó casi completamente desapercibida para los actores

sociales, especialmente para aquellos que fueron contribuyentes netos de esta redistribución de ingreso y riqueza. La inflación fue un eficaz vehículo que ayudó a disimular este fenómeno. En tercer lugar, la presencia de empresas públicas también dotó al Estado de un apreciable poder de compra que se dirigió, de manera directa e indirecta, a promover la industria nacional por medio de la provisión de insumos, infraestructura y bienes de capital. Por último, los instrumentos fiscales y monetarios se dirigieron a los mismos objetivos: apuntalar el ciclo económico y favorecer selectivamente a ciertos sectores de la industria nacional. El modelo, como sabemos, generó una elevada tasa de crecimiento durante un período relativamente prolongado. Al mismo tiempo, la incapacidad de cambiar a tiempo fue uno de los motivos de su agotamiento y de la aparición de conflictos crecientes, especialmente de carácter distributivo. Cuando las restricciones presupuestarias se incumplieron sistemáticamente, el resultado fue un régimen de alta inflación y, en ciertos casos, un proceso hiperinflacionario.

La respuesta a la crisis fue la apertura comercial y financiera y una menor participación del sector público en la producción de bienes y servicios, con etapas y matices diversos según los países. Con la apertura, se ha constituido un nuevo conjunto de instituciones. En virtud de la globalización y el comercio entre industrias, la imposibilidad de recurrir como en el pasado a fuertes y generalizados mecanismos de protección como instrumento de promoción y por las restricciones fiscales asociadas a la disminución de la inflación y a las crecientes demandas de gasto social, las políticas han perdido mayormente el sentido económico que tenían en el pasado. Se trata, por lo tanto, de repensar las políticas de apoyo al desarrollo productivo, teniendo en cuenta que ahora es necesario competir en economías abiertas y que ello reduce los márgenes de acción de la política pública. En particular, ahora es crecientemente importante aumentar la transparencia y la evaluación de los subsidios horizontales y verticales, al tiempo que se incentiva una creciente asociación del sector público. Los conglomerados se han transformado en el objeto natural de la política de desarrollo productivo. De manera concomitante, el sistema financiero no puede cumplir con las funciones que ejercía en el pasado. En un contexto de apertura, la solvencia es un requisito esencial de desempeño. Por lo tanto, se intentan establecer normas de supervisión y en materia de capitales mínimos relativamente comunes y adecuadas a estándares internacionales, de modo de competir internacionalmente y no perder capacidad de atraer ahorro externo. Sin embargo, la concentración de la industria financiera y las exigencias con las que actúa en este nuevo marco producen un racionamiento de fondos para los sectores de mayor riesgo crediticio. De ahí que resulte necesario elaborar mecanismos específicos de financiamiento para la pequeña y mediana empresa, que requieren el concurso de políticas públicas. Fondos de garantías, fideicomisos o subsidios presupuestarios explícitos son mecanismos destinados a disminuir el costo de acceso al crédito de estos sectores que, de otra manera, quedan excluidos del sistema financiero formal, ya sea para atender sus necesidades de inversión como para obtener el capital de trabajo (véase el capítulo 3).

Por otra parte, la presencia de provisión privada de servicios públicos ha conducido a la construcción de capacidad regulatoria y de promoción de la competencia. La situación previa se caracterizaba por monopolios estatales, integrados verticalmente, que controlaban el mercado respectivo y ofrecían una variedad de servicios. Las reglas de costo y precios se aplicaban débilmente, dado que se registraban cuantiosos subsidios cruzados. La reforma de los servicios públicos requería adecuar el marco regulatorio. En éste como en otros casos, las instituciones fueron detrás de las reformas y no simultáneas con ellas. Se generaron así elevados costos económicos y sociales. Cuando las consecuencias negativas fueron visibles, se avanzó con distintos mecanismos de regulación. En esta etapa, la región ha ofrecido una esfera rica en situaciones y, a la vez, ha constituido un ejemplo claro de la dificultad que plantea la construcción de instituciones. La tarea ha sido integral y ha comprendido el fraccionamiento del monopolio, la organización de la competencia y el diseño de los marcos de regulación y de los organismos encargados de la supervisión. Asimismo, y habida cuenta del auge simultáneo de la inversión extranjera y el aumento

de las fusiones y concentraciones de empresas, también han debido fijarse normas para la promoción de la competencia y controles para evitar la concentración monopólica de ciertos mercados.⁷ Una mirada de conjunto a la situación de la región denota claros avances: se ha modernizado la infraestructura, ampliado la capacidad e incorporado nuevas tecnologías. No obstante, también se destaca la magnitud de las tareas pendientes. En muchos casos, los marcos regulatorios han resultado deficientes, lo que ha obligado su revisión e introducido un elemento de incertidumbre que trajo aparejada una retracción de la inversión. Ha sido necesario crear capacidades técnicas en los entes de regulación, pero el proceso es notablemente asimétrico. Mientras las empresas cuentan con los recursos humanos y técnicos necesarios y operan también en un contexto global, los estados de la región han debido cumplir la tarea en inferioridad de condiciones. Este desequilibrio ha hecho más difícil el control y, en ciertas situaciones, también ha conducido a la “captura” del regulador por los intereses del regulado. En cuanto al futuro, resulta primordial la expansión de los servicios y las nuevas inversiones. Esto es, las privatizaciones de la década de 1990 han traspasado la infraestructura a manos privadas. El desafío que enfrenta la nueva institucionalidad es lograr un crecimiento balanceado de los diversos sectores, que esté acorde a la demanda tanto en términos de calidad como de precio y evite los estrangulamientos de oferta en las instalaciones esenciales.⁸

La elevada inflación que caracterizó a muchos de los países de la región durante los ochenta fue determinante para redefinir algunas de las instituciones clave de la política económica. Las funciones de los bancos centrales y del sector público fueron objeto de un extenso análisis. En el caso de los primeros, la reforma intentó acotar sus competencias a la tarea primordial de control de la inflación, a la que se le asignó mayor importancia. En economías abiertas, con predominio de tipos de cambio flexibles, el ancla monetaria es clave para la estabilidad. Dada la importancia del control del crédito interno, se ha procurado aislar a los bancos centrales de otras consideraciones habituales de política económica, y aun de la labor de supervisión del sistema financiero. En consecuencia, se aspiró a consolidar bancos centrales independientes que, en teoría, deben ejercer sus responsabilidades dejando de lado toda consideración vinculada al ciclo político y los intereses sectoriales. La tarea emprendida respecto del sector público no fue menor. La idea rectora ha sido construir la solvencia fiscal y aplicar una serie de reformas destinadas a incrementar la eficiencia de la prestación de los servicios a cargo del Estado. El sistema tributario, la previsión social, la descentralización regional y territorial, entre otros, fueron motivo de reformas. Nuevamente, los resultados son ambiguos. La mayor conciencia acerca de las restricciones fiscales y la necesidad de construir finanzas públicas sólidas no se ha materializado en los hechos. Existen capítulos enteros de las reformas emprendidas que requerirán una revisión drástica. El tema de los sistemas previsionales, nuevamente en crisis en varios países de la región, es un ejemplo casi emblemático del punto anterior. También son de entidad las deficiencias de calidad de los servicios sociales a cargo del Estado. La mejora de los servicios no es solo una cuestión de mayores recursos financieros. Las modificaciones de incentivos, control de resultados, organización, descentralización de niveles, entre otros aspectos, son elementos que deben formar parte de una política en este ámbito.⁹ Nuevamente, la modernización de estos servicios sociales requiere de una profunda y compleja reforma institucional. Por consiguiente, una perspectiva de conjunto revela que el concepto secuencial en materia de reformas no es aplicable. Como señalan algunos autores, en muchos casos se hace necesario “reformular las reformas” (Ffrench-Davis, 1999b).

⁷ La mayor concentración generó problemas crecientes de competencia, aunque estos fueron especialmente visibles en algunos servicios, ya que la apertura económica redujo el poder de los monopolios u oligopolios en la producción de bienes comercializables internacionalmente.

⁸ Las líneas de transmisión eléctrica, estaciones de trenes, refinerías o las conexiones en el sector de telecomunicaciones son, entre otras, ejemplos de “instalaciones esenciales”. Estas instalaciones son difíciles de reproducir y su control da lugar a una posición monopólica y reduce la competencia (OCDE, 1996a).

⁹ En el capítulo 10 de este documento se discuten aspectos vinculados con la reforma de la educación básica orientada a la cohesión social y transformación productiva.

El impulso a las reformas no provino solo del plano nacional. Las negociaciones comerciales en el plano bilateral, regional, hemisférico y multilateral han traído consigo la necesidad de crear nuevas instituciones o adaptar las existentes.¹⁰ Cabe citar, entre otras, los regímenes de protección comercial, las normas sobre propiedad intelectual, los comités arbitrales de solución de controversias y las limitaciones a la aplicación de metas o ciertas condiciones a la inversión extranjera proveniente de socios comerciales. De manera similar, los países asumen compromisos derivados de su mayor integración financiera, como el cumplimiento de estándares para publicar información sobre el sistema financiero, normas de supervisión y acuerdos relativos al lavado de dinero. Estas nuevas reglas de juego y las normas que se construyen al respecto también representan un desafío para los países. Además aparece un problema de fondo. La globalización hasta ahora generaba un creciente flujo de bienes y servicios afectando, entre otras cosas, la distribución del ingreso o la suerte de determinadas regiones. Asimismo, incidía, tal como se ha señalado, en forma indirecta a las instituciones locales, entre otras cosas por la necesidad de competir en este mundo globalizado. Los acuerdos multilaterales y regionales implican crecientemente no sólo una mayor importación de bienes y servicios, sino también de instituciones. Cabe preguntarse entonces ¿en qué medida estos acuerdos internacionales reemplazan la mediación de la política? En algunos casos, se puede argumentar que ante la “indisciplina” o la incapacidad de la sociedad de crear nuevas instituciones o de generar credibilidad a partir de las existentes, es conveniente que las nuevas instituciones sean introducidas por los acuerdos internacionales. En ciertos casos ello aparece como conveniente, como es el caso de reglas que favorezcan la competencia o que reduzcan una discrecionalidad exagerada en temas comerciales ante las presiones de grupos internos. Sin embargo, en otros casos las reglas impuestas reducen, sin claros efectos sobre el bienestar de los ciudadanos, los márgenes de acción de la política pública. Un ejemplo sirve para ilustrar este punto: las restricciones impuestas por Estados Unidos en sus acuerdos bilaterales a la utilización de instrumentos que sirven para controlar el ingreso de capitales financieros.

Más allá de los desafíos que estos mecanismos generan al interior de los países para tratar de asegurar políticas e instituciones propias,¹¹ cabe una palabra de cautela respecto al verdadero impacto de estos acuerdos sobre el conjunto de las instituciones.

Mucho se ha especulado, en la literatura reciente, sobre los efectos beneficiosos de la integración y, especialmente, de los acuerdos Norte-Sur sobre la calidad de las instituciones. Sin duda, el aumento del intercambio comercial, la presencia de inversiones en el espacio creado por la integración y, en general, la mayor actividad económica introduce un poderoso acicate para replantear las instituciones. Sin embargo, los efectos y los tiempos del fenómeno no deben exagerarse. Por una parte, no todas las instituciones están sujetas al influjo de la integración y, claramente, este no se ejerce en todas con la misma intensidad. En muchos países existe el peligro de repetir el dualismo típico de las sociedades de la región, ahora en el caso de las instituciones. Por otra parte, no puede esperarse que las repercusiones de estos efectos se den en forma acompasada. Los países deben emprender su propia agenda de reformas, que comprenda y tome nota del proceso integrador, sin limitarse a esperar una la modernización derivada simplemente de la “importación de instituciones”. La revisión de legislación obsoleta, la reinvención de organismos públicos superados por el nuevo contexto, la capacitación de recursos humanos, en el ámbito público y empresarial son tareas costosas y que exigen inversiones.

En síntesis, en los años recientes, las instituciones también se han renovado a raíz de la profundización de la integración y la multiplicación de los acuerdos comerciales, que han agregado elementos propios a las orientaciones de las políticas nacionales. Muy probablemente, en el contexto futuro, estas tendencias se consolidarán, de manera acorde con el funcionamiento de la

¹⁰ Véase el tema comercial y la integración regional en el capítulo 12.

¹¹ Si bien los acuerdos internacionales son usualmente aprobados por los parlamentos, la decisión que estos deben adoptar en los países en desarrollo es aceptar o rechazar la totalidad del acuerdo y no la de cambiar ciertas cláusulas. Por lo tanto, la mediación de la política para la construcción de las instituciones se reduce considerablemente.

economía global. Ahora bien, los elementos citados al respecto de la construcción del nuevo entramado institucional prueban, sin lugar a dudas, la existencia de importantes diferencias con la situación que prevaleció en la etapa de industrialización mediante sustitución de importaciones. Parece realista asumir que este nuevo entorno institucional —con sus deficiencias actuales y las dimensiones que se derivarán de la dinámica de la integración y la globalización— es el marco en el que deben inscribirse y operar las políticas de desarrollo productivo.¹² Sin embargo, creemos que los países en desarrollo deben discutir, tal como se menciona en el capítulo 1, en los foros internacionales tratando de cambiar parte de institucionalidad internacional, ya sea en lo que se refiere a la arquitectura del sistema financiero internacional, como a las migraciones o los temas vinculados a la propiedad intelectual. En particular, la Ronda de Doha abrió expectativas, hasta ahora incumplidas, de un cambio en la institucionalidad del comercio y el desarrollo en el ámbito internacional que favoreciera los intereses de los países en desarrollo. Por otra parte, los países en desarrollo debieran tratar de evitar que la nueva malla de acuerdos bilaterales y regionales limite hasta niveles hasta ahora nunca vistos los márgenes de las políticas de desarrollo productivo en los países de la región.

Aun en este nuevo escenario internacional hay margen para aplicar políticas de desarrollo productivo mencionadas en el este documento. En el capítulo 2 se han sugerido lineamientos estratégicos destinados a aplicar políticas de apoyo e incentivo diferenciado a las unidades productivas. Se han mencionado así tres estrategias básicas —inclusión, modernización y densificación. Las acciones específicas que caben aplicar en cada uno de estos terrenos necesitan apoyarse en instituciones eficaces para cumplir su cometido, y de una política pública capaz de eslabonar sus distintos componentes. Así, por ejemplo, el esfuerzo por incorporar las actividades informales a la red formal supone operar en distintos frentes: la simplificación tributaria, programas específicos de crédito para la micro y pequeña empresa, oferta de capacitación gerencial, etc. Para que las mismas sean eficientes y tengan consenso dentro de los países, resulta indispensable generar instituciones que aumenten su transparencia y tengan mecanismos de evaluación frecuentes. Asimismo, es necesario crear una nueva institucionalidad tendiente a una mayor inclusión social, es decir las políticas institucionales tendientes a una mayor flexibilidad en el mercado laboral deben ir de la mano de instituciones que aseguren distintos mecanismos de protección social. Por tanto, tal como se sostiene en este documento, el debate no pasa por la conveniencia o no de adoptar políticas activas sino más bien por la forma de balancear instrumentos y capacidades institucionales limitadas en la actual configuración de las economías abiertas de la región.

IV. Profundización de reformas: eficiencia de las instituciones y gestión política de las reformas

El análisis de la sección anterior parecería entrar en contradicción con la argumentación realizada en las dos primeras. Por una parte, se ha sostenido que la conformación de la estructura es estrechamente dependiente de la historia y circunstancias de cada país. Por otra, pareciera ser que las líneas directrices de la segunda oleada de reformas de la región han sido convergentes, es decir, diferentes países han aplicado iniciativas relativamente similares. En consecuencia, las reformas parecen haber trascendido fronteras sin sufrir cambios de entidad. Se ha argumentado que en muchos casos esta dirección común ha obedecido a las deficiencias o ausencias de reformas de la primera fase. En otros casos, la necesidad de compatibilizar los cambios que trajo la apertura y que se yuxtapusieron sobre la estructura económica previa —de ahí el concepto de “secuencia” entre “primera” y “segunda generación”— con la dinámica de la integración y la globalización. Tampoco puede omitirse una tercera influencia que ha favorecido el curso común de las reformas, a saber, el apoyo financiero multilateral con que contaron. La oferta de recursos se correspondió con el interés

¹² Véase un análisis acerca de las políticas de desarrollo productivo en el nuevo marco de la región en Ramos (1998 y 2000) y Rodríguez Claire (2003).

de parte de los países y prevaleció una cierta uniformidad. No es de extrañar que se propusieran diseños institucionales destinados a cambiar sobre todo las funciones económicas de los arreglos existentes. Sin dudas, la revisión institucional estuvo inspirada en un enfoque fundamentalmente económico, que puso en tela de juicio las ventajas y la eficiencia del modelo existente.

No hay nada cuestionable en lo anterior, siempre que el análisis identifique apropiadamente las restricciones y los datos de la cada realidad.¹³ El diseño institucional no se da en el vacío. Asimismo, si bien el enfoque económico puede ayudar a identificar costos y beneficios de soluciones alternativas, no es en sí mismo una guía eficaz para la acción. Como bien señala North (1994), “disponemos de una teoría económica que permite explicar el funcionamiento de los mercados, pero no de cómo se desarrollan los mercados”. La posibilidad de introducir cambios depende de recursos políticos y cómo estos condicionan la capacidad de decisión colectiva. Aun en el caso de que el analista pueda proponer nuevos diseños institucionales con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de las transacciones económicas, invariablemente la estrategia seguida y las reformas introducidas determinan “ganadores” y “perdedores”. No existen modelos institucionales únicos. Sí existen soluciones que resultan más eficaces para el funcionamiento de los mercados, la estabilidad macroeconómica y la inclusión social, pero no se trata de diseños abstractos. La forma en que los actores que lideran el proceso reúnen recursos políticos y de otro tipo para modificar la agenda pública y de gobierno de acuerdo con sus intereses es fundamental. En la medida que dicha tarea se emprenda con eficacia —en el sentido de que se propongan reformas técnicamente apropiadas para resolver los problemas— y se vea como legítima, las instituciones se adaptan al cambio y perduran. Si esto no ocurre, se observa un estancamiento de las reformas, las instituciones no se “modernizan”, la indefinición de la agenda pública continúa, lo trae aparejadas la falta de claridad y la incertidumbre acerca de los futuros cursos de acción.

A la pregunta acerca de si en América Latina es necesario profundizar las reformas institucionales sería imposible no responder afirmativamente. De hecho, toda estructura institucional es perfectible. Como se muestra en el cuadro anexo a este capítulo, el promedio regional de calidad institucional es inferior al promedio mundial. Aun teniendo en cuenta la validez relativa de estos indicadores, la gran heterogeneidad de situaciones en de la región indica que la agenda de la reforma es más urgente en varios de sus países. En todo caso, la transformación de la década pasada, que redefinió la inserción internacional de la región, ha modificado las funciones tradicionales del Estado y dio lugar a la aparición de nuevos actores económicos, pero sin resolver la exclusión social. Por consiguiente, es necesario profundizar el proceso de conciliación entre las instituciones existentes y la configuración de la estructura económica emergente. Las políticas de desarrollo productivo en un marco de cohesión social deberían contribuir en esa dirección.

Respecto de esta labor genérica de modernización institucional para su adecuación a nuevos parámetros económicos, es imposible sugerir recetas particulares. Tal como se señaló arriba, en cada caso y circunstancia, es factible detectar la forma en que se podría mejorar la eficiencia del funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, en la región, el mayor problema nunca ha sido la dificultad técnica para consolidar instituciones compatibles con el modelo de crecimiento económico. Durante el período de la sustitución de importaciones, cuando se dieron las circunstancias apropiadas, aparecieron gran cantidad de respuestas institucionales concebidas expresamente para dicha estrategia. No hay mayores restricciones a la capacidad técnica para formular políticas públicas apropiadas para el tipo de situaciones que se desean corregir. La dificultad radica en los recursos políticos que es necesario movilizar.

¹³ En Rodrik y Subramanian (2003) se señala, precisamente, que el ingrediente esencial de las reformas institucionales es la consideración de la especificidad y la realidad local, cuando afirman que: “...soluciones institucionales que se desempeñan bien en un contexto pueden ser inapropiadas en otros cuando no cuentan con las normas e instituciones complementarias. En otras palabras, las innovaciones institucionales no necesariamente viajan bien”.

En varios países de la región, la “reversión de las reformas” en materia de reformas se ha vinculado a la oposición de grupos de interés que cuestionan la validez de la estrategia elegida. Si bien es comprensible la insatisfacción de vastos sectores de la población, en varios casos estos cuestionamientos se han canalizado por fuera de los mecanismos previstos en el sistema democrático y han llegado, inclusive, a afectar el funcionamiento institucional. Asimismo, la anulación de estrategias y políticas, se torna aún más difícil cuando ha tenido lugar, como en el caso latinoamericano, un proceso de integración regional. Los cambios de dirección no solo el ámbito nacional sino que también truncan el proceso de convergencia con los “socios” de acuerdos regionales que, por su naturaleza, suponen obligaciones y derechos que trascienden el período de gestión de un gobierno para transformarse en una política de Estado.

En consecuencia, la gobernabilidad política y la construcción de consensos son ingredientes esenciales para la profundización de reformas institucionales que contribuyan al desarrollo y a una sociedad más equitativa. Cuando la gobernabilidad no está garantizada y resulta difícil armonizar las perspectivas contrapuestas de distintos grupos de interés —sean o no de orden económico—, las instituciones y las políticas públicas estarán sometidas a un permanente cuestionamiento y la posibilidad de cambio radical del curso trazado. Esto introduce una cuota importante de volatilidad e incertidumbre en las decisiones económicas. En un contexto de economías abiertas y libre movilidad de capital, los interrogantes acerca de la estabilidad de las instituciones suscitan el desplazamiento del ahorro y la inversión hacia ambientes más seguros. La competencia en el ámbito global no se da solo en el plano comercial y de las ventajas comparativas conocidas, sino también en de la calidad de las instituciones.

De lo anterior no se deduce que sea hipotéticamente factible imaginar un escenario único, en el que la apertura económica y la globalización definan por sí solas un estándar al que deben ajustarse todas las instituciones, particularmente las más relevantes para las decisiones económicas. Ya se ha insistido en el error conceptual que supone la “solución unitaria y uniforme”. Por el contrario, del análisis anterior se desprende la importancia de respetar las particularidades locales en la construcción de instituciones. Pero esto no significa negar que la supervivencia de las economías y estados nacionales en un ambiente globalizado plantea ciertas exigencias. En este contexto, los países de la región presentan una doble debilidad. En primer lugar, en varios de ellos la gobernabilidad no está asegurada. En otros, en los que sí lo está, importantes grupos de la población cuestionan la autoridad del Estado y sus instituciones, lo que representa un factor negativo para el espacio económico circundante. No obstante la gravedad de este tipo de situaciones, la intensidad y amplitud del conflicto es menor que la que se observa en otras regiones del mundo. En segundo lugar, en casi todos los países de la región predomina una profunda exclusión social. En muchos casos, la marginalidad social no ha representado una amenaza para el funcionamiento de las instituciones ni para la canalización del conflicto. Han aparecido instancias de intermediación que han permitido cierto grado de convergencia en la elaboración de consensos. Pero el equilibrio es siempre precario: a raíz de la marginación, la desigualdad y la falta de integración social, por una parte, y de la presión, sobre la base de la vigencia de derechos políticos, de la expresión ciudadana y la participación pública en favor de la eliminación de la exclusión, por otra.

A modo de conclusión corresponde destacar el punto principal del análisis anterior. En América Latina es necesario modernizar las instituciones mediante la creación de soluciones propias, adecuadas a la competencia en la economía global. Pero el diseño institucional no representa un obstáculo: el factor limitante no es la carencia de conocimientos técnicos para impulsar, en uno u otro sentido, la modernización de las instituciones. La dificultad más importante radica en la gestión y la adopción política de las reformas, ya que los países de la región deben conciliar el funcionamiento de la democracia política con niveles de exclusión social incompatibles con elementales condiciones de dignidad humana que, legítimamente, reclama la participación ciudadana.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE GOBERNABILIDAD, 2002 ^a

País	Participación y responsabilidad		Estabilidad política		Eficacia del gobierno		Calidad regulatoria		Estado de derecho		Control de la corrupción	
	Valor del indicador	Calificación ^b	Valor del indicador	Calificación ^b	Valor del indicador	Calificación ^b	Valor del indicador	Calificación ^b	Valor del indicador	Calificación ^b	Valor del indicador	Calificación ^b
Argentina	0,12	3	-0,74	4	-0,49	5	-0,84	7	-0,73	6	-0,77	5
Bolivia	0,01	4	-0,20	3	-0,53	5	-0,11	5	-0,60	5	-0,82	5
Brasil	0,28	2	0,17	2	-0,22	4	0,26	4	-0,30	4	-0,05	3
Chile	1,12	1	1,04	1	1,19	1	1,50	1	1,30	1	1,55	1
Colombia	-0,55	5	-1,78	6	-0,39	5	-0,04	5	-0,75	6	-0,47	4
Costa Rica	1,16	1	1,06	1	0,37	2	0,74	2	0,67	2	0,88	2
República Dominicana	0,19	3	0,18	2	-0,41	5	-0,17	5	-0,43	5	-0,39	4
Ecuador	-0,06	4	-0,70	4	-0,96	6	-0,60	6	-0,60	5	-1,02	6
El Salvador	0,06	3	0,35	2	-0,53	5	0,04	5	-0,46	5	-0,54	4
Guatemala	-0,48	5	-0,43	3	-0,61	5	-0,09	5	-0,84	6	-0,71	5
Haití	-1,11	6	-1,34	5	-1,56	9	-0,95	7	-1,76	8	-1,70	7
Honduras	-0,15	4	-0,14	3	-0,73	5	-0,37	6	-0,79	6	-0,78	5
México	0,33	2	0,22	2	0,15	3	0,49	3	-0,22	4	-0,19	3
Nicaragua	0,09	3	0,15	2	-0,87	6	-0,41	6	-0,63	5	-0,44	4
Panamá	0,50	2	0,36	2	-0,14	4	0,49	3	0,00	3	-0,24	3
Paraguay	-0,53	5	-1,33	5	-1,29	8	-0,56	6	-1,12	7	-1,22	6
Perú	0,22	3	-0,67	4	-0,47	5	0,24	4	-0,44	5	-0,20	3
Uruguay	0,95	1	0,91	1	0,51	2	0,48	3	0,56	2	0,79	2
Venezuela	-0,41	5	-1,20	5	-1,14	7	-0,54	6	-1,04	7	-0,94	6
Países de América Latina ^c	0,09		-0,22		-0,43		-0,02		-0,43		-0,38	
Países de Asia oriental ^d	0,35		0,76		1,12		1,04		0,96		0,86	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la base de datos sobre indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, 1996-2002.

^a Los indicadores de gobernabilidad se miden en unidades de -2,5 al 2,5. Los valores más altos corresponden a mejores resultados en materia de gobernabilidad. El promedio mundial de todos los indicadores es cero.

^b La calificación de cada indicador se basa en el rango de posibles valores de gobernabilidad en cada país, empleando intervalos de confianza del 90%. La cantidad de grupos por indicador depende del grado de semejanza entre los países, determinado sobre la base de la dispersión y la superposición de los intervalos de confianza.

^c Promedio de 19 países.

^d Promedio de países y territorios seleccionados: Hong Kong (región administrativa especial de China), República de Corea, Malasia, Singapur, Tailandia y provincia china de Taiwán.